135144

ADVIES

In het geschil tussen:

[bezwaarde] en [bezwaarde 2], wonend in [woonplaats], bezwaarden

en

[samenwerkingsverband], gevestigd in [vestigingsplaats], verweerder

Als derde-belanghebbende heeft aan het geschil deelgenomen: [schoolbestuur], het bevoegd gezag van [school] in [vestigingsplaats]. Deze school heeft de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

Hierna geeft de Commissie eerst de kern van het advies weer. Daarna volgt een overzicht van de relevante feiten. Dan volgen de standpunten van de partijen. Vervolgens beoordeelt de Commissie het geschil. De Commissie vat in eigen woorden samen wat de partijen in hun stukken en tijdens de hoorzitting vertelden. Het advies bevat alleen de informatie die relevant is voor het advies.

1. KERN VAN HET ADVIES

Bezwaarden maken bezwaar tegen het besluit van verweerder om voor hun zoon [leerling] een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs af te geven. De Commissie vindt dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht en onderbouwd waarom [leerling] speciaal onderwijs nodig heeft. Onvoldoende duidelijk is welke rol zijn eigen kenmerken en de schoolomgeving spelen bij de problemen op school en welke mogelijkheden een andere reguliere school met extra ondersteuning biedt. Het besluit kan op basis van de huidige informatie niet in stand blijven. De Commissie sluit niet uit dat verweerder de noodzaak van speciaal onderwijs alsnog voldoende kan onderbouwen. Bij de heroverweging is van groot belang dat verweerder de onderzoeksgegevens betrekt waarover bezwaarden ter zitting hebben gesproken. Daarvoor is medewerking van bezwaarden nodig.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Met het tlv-besluit van 23 juni 2026 heeft verweerder op verzoek van [school] voor [leerling] een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs (tlv-so), bekostigingscategorie laag, afgegeven. De tlv is geldig van 1 augustus 2026 tot en met 31 juli 2027.

Op 29 juni 2026 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het tlv-besluit.

Verweerder is aangesloten bij de Commissie. De Commissie heeft op 10 juli 2026 het verzoek van verweerder ontvangen om advies uit te brengen over het bezwaarschrift.

Verweerder heeft op 10 augustus 2026 een verweerschrift ingediend.

De zitting vond op 30 september 2026 plaats in Utrecht.

Bezwaarden waren bij de zitting aanwezig, bijgestaan door [tolk].
Namens verweerder waren bij de zitting aanwezig [directeur], [secretaris], en [materiedeskundige van de Centrale Commissie Toelaatbaarheidsverklaringen], bijgestaan door mevrouw mr. N. Niessen, gemachtigde.
Namens de derde-belanghebbende waren bij de zitting aanwezig [bestuurder], [ondersteuningscoördinator], en [klachtfunctionaris] en verantwoordelijk voor onderwijs en ontwikkeling.

3. OVERWEGINGEN

3.1 Bezwaarden zijn de ouders van [leerling], geboren op [geboortedatum] 2018. [leerling] volgde eerst een jaar onderwijs in een externe taalklas. Op [school] startte hij kort in groep 3, waarna hij naar groep 2 ging. In schooljaar 2025-2026 zat hij in groep 3 van de school.

3.2 De school beschrijft in het ontwikkelingsperspectief (opp), met als startdatum september 2025 en evaluatiedatum 2 maart 2026, dat [leerling] veel bewegingsonrust laat zien, moeite heeft met het reguleren van emoties en regelmatig fysieke conflicten heeft met andere kinderen. Hij heeft veel individuele aansturing nodig om instructies te volgen en schoolwerk te maken.

3.3 De school heeft onder meer een visuele dagstructuur, rustmomenten, individuele instructie en begeleiding tijdens de pauzes ingezet. [leerling] kreeg acht uur per week individuele begeleiding van een onderwijsassistente. De school vermeldt in de evaluatie van het opp van 2 maart 2026 dat deze begeleiding [leerling] hielp en de leerkracht en de groep ontlastte. De school beëindigde deze begeleiding na de herfstvakantie van 2025, omdat zij geen blijvende gedragsverandering zag en structurele voortzetting van acht uur per week niet haalbaar vond. Bezwaarden gaven geen toestemming voor de voorgestelde ambulante ondersteuning voor [leerling] en de leerkracht.

3.4 Bezwaarden hebben informatie ingebracht van [psycholoog], [psycholoog 2] van [organisatie] en de gemeentelijke jeugdconsulent. [psycholoog] beschrijft een leeftijdsadequate ontwikkeling en mogelijkheden om met gebruikelijke ondersteuning regulier onderwijs te volgen. In haar verklaring van 21 juni 2026 beschrijft zij negatieve gevolgen van de schoolaanpak voor het emotionele functioneren van [leerling]. [psycholoog 2] vermeldt in haar afsluitbrief van 26 februari 2026 dat zij bij verkennend onderzoek geen grote directe zorgen heeft geconstateerd en verwacht dat een nieuwe start op een andere school gunstig kan zijn. De gemeentelijke jeugdconsulent adviseert in een e-mail van 26 januari 2026 een andere reguliere school met meer taalondersteuning en nabijheid.

3.5 De school heeft het opp op 5 maart 2026 aan bezwaarden toegestuurd. Het opp vermeldt dat de school de inhoud vanwege de ontstane impasse niet met bezwaarden had besproken. Op 16 maart 2026 heeft verweerder de tlv-aanvraag van de school ontvangen.

3.6 Verweerder heeft bezwaarden de gelegenheid gegeven hun zienswijze op de aanvraag te geven. Op 20 mei 2026 heeft vader tijdens een gesprek met de Centrale Commissie Toelaatbaarheidsverklaringen de zienswijze van bezwaarden mondeling en schriftelijk toegelicht. Verweerder heeft vervolgens toestemming gevraagd voor observatie van [leerling] in zijn klas door twee deskundigen. Verweerder stemde niet in met observatie buiten de eigen klas, omdat hij juist inzicht wilde krijgen in het functioneren van [leerling] en zijn ondersteuningsbehoeften in de eigen klas. De observatie heeft niet plaatsgevonden.

3.7 De deskundigen hebben aanvullende informatie gevraagd aan de betrokken professionals, onder wie [organisatie 2], dat het gezin begeleidde. [organisatie 2] heeft de aan haar gestelde vragen niet beantwoord. Bezwaarden hebben die vragen op 16 juni 2026 zelf beantwoord. Ter zitting hebben bezwaarden verklaard dat [organisatie 2]

diagnostisch onderzoek bij [leerling] heeft verricht. Het rapport van dat onderzoek ontbreekt in het dossier.

3.8 Op 23 juni 2026 heeft verweerder een tlv-so, bekostigingscategorie laag, afgegeven voor de periode van 1 augustus 2026 tot en met 31 juli 2027.

3.9 [leerling] staat bij de school ingeschreven. Sinds 8 september 2026 is hij ziekgemeld en gaat hij niet naar school. De school en bezwaarden overleggen over hervatting van het onderwijs gedurende halve dagen.

Standpunt bezwaarden

3.10 Verweerder heeft onvoldoende onderbouwd waarom [leerling] speciaal onderwijs nodig heeft. De bevindingen van de door bezwaarden geraadpleegde professionals ondersteunen die noodzaak niet. [psycholoog] beschrijft een leeftijdsadequate ontwikkeling en mogelijkheden om met gebruikelijke ondersteuning regulier onderwijs te volgen. Zij heeft [leerling] in zijn moedertaal onderzocht, via beeldbellen en tijdens fysieke contacten, zowel individueel als in groepsverband. [psycholoog 2] van [organisatie] constateerde geen grote directe zorgen en verwacht dat een nieuwe start op een andere school gunstig kan zijn. De gemeentelijke jeugdconsulent adviseert een andere reguliere school met meer taalondersteuning en nabijheid. De schoolomgeving en de disciplinaire aanpak hebben een negatieve invloed op [leerling]s emotionele veiligheid en gedrag. Verweerder heeft onvoldoende onderzocht in hoeverre deze omstandigheden de problemen verklaren. [leerling] is bang om naar school te gaan. Bezwaarden krijgen hem niet meer naar school, hoewel hij leergierig is en zijn vrienden mist. Thuis houdt moeder een schoolritme aan en helpt zij hem met leren. Bezwaarden verwachten dat de school met een voorstel komt om het onderwijs te hervatten. De school heeft onvoldoende duidelijk gemaakt welke ondersteuning zij daadwerkelijk en consequent heeft ingezet en wat daarvan de resultaten waren. De mogelijkheden binnen regulier onderwijs zijn niet volledig benut. Bezwaarden vinden het advies van de tweede deskundige intern tegenstrijdig. Zij sluit verdere aanpassingen in de klas niet uit en noemt een nieuwe start op een reguliere school met ambulante ondersteuning wenselijk, maar adviseert toch speciaal onderwijs. Een voldoende onderbouwing voor die conclusie ontbreekt. Dat de huidige school handelingsverlegen is, betekent niet dat [leerling] speciaal onderwijs nodig heeft.

3.11 Bezwaarden hebben meegewerkt aan observatie door [organisatie 2] en stonden open voor verdere observatie. Vanwege de emotionele belasting voor [leerling] wilden zij die buiten zijn eigen klas laten plaatsvinden. Verweerder hield ten onrechte vast aan observatie in de eigen klas. Bezwaarden willen dat de betrokken professionals

gezamenlijk met hen in gesprek gaan. Zij hebben ervaren dat schriftelijke terugkoppelingen afwijken van wat mondeling is besproken en willen daarom gezamenlijk overleg.

3.12 Het traject rond het ontwikkelingsperspectief (opp) is onzorgvuldig verlopen. Bezwaarden ontvingen het opp op 5 maart 2026 en kort daarna een uitnodiging om het te bespreken. Omdat zij geen Nederlands spreken, hadden zij tijd nodig om het document te laten vertalen en met hun advocaat te beoordelen. De school heeft de tlv-aanvraag doorgezet voordat een inhoudelijk gesprek had plaatsgevonden. Eerdere uitnodigingen ervoeren bezwaarden vooral als verzoeken om in te stemmen met de door de school gekozen aanpak. Het schooldossier bevat feitelijke onjuistheden, mist relevante context en beschrijft het gedrag van [leerling] eenzijdig.

3.13 Een orthopedagoog van [organisatie 2] heeft onderzoek bij [leerling] gedaan, waaronder een intelligentieonderzoek. De resultaten zijn met bezwaarden besproken en lieten een normale ontwikkeling en cognitieve sterke kanten zien. Bezwaarden hebben het volledige rapport niet ontvangen. Zij willen eerst met [organisatie 2] bespreken of zij toestemming geven om het volledige dossier aan verweerder te verstrekken.

3.14 Bezwaarden verzoeken verweerder het tlv-besluit te herroepen. Als verdere beoordeling nodig is van de noodzaak van speciaal onderwijs voor [leerling], willen zij dat die zorgvuldig en neutraal verloopt en dat zij daarbij volledig worden betrokken.

Standpunt verweerder

3.15 [leerling] heeft op school intensieve ondersteuning nodig bij zijn werkhouding, emotieregulatie en contacten met andere kinderen. Zonder individuele aansturing komt hij nauwelijks tot werken. De school heeft onder meer een visuele dagstructuur, rustmomenten, individuele instructie, pauzebegeleiding en tijdelijk acht uur per week begeleiding door een onderwijsassistente ingezet. Ondanks deze ondersteuning kan de school onvoldoende bieden wat [leerling] nodig heeft. Bezwaarden hebben geen toestemming gegeven voor ambulante ondersteuning en observatie in de eigen klas. Daardoor heeft de school niet alle ondersteuningsmogelijkheden kunnen benutten en hebben de deskundigen [leerling] niet in zijn klas kunnen observeren.

3.16 Beide deskundigen adviseren speciaal onderwijs. Zij hebben het schooldossier, de zienswijze van bezwaarden en de informatie van externe professionals beoordeeld en het verschil tussen het functioneren van [leerling] op school en daarbuiten meegewogen. Het gunstige beeld in een individuele setting en het ontbreken van een

diagnose nemen zijn ondersteuningsbehoeften in de klas niet weg. Dat extra ondersteuning binnen regulier onderwijs eerder mogelijk had kunnen helpen, neemt ook niet weg dat [leerling] nu speciaal onderwijs nodig heeft. Verweerder vindt een directe plaatsing in speciaal onderwijs beter dan eerst een andere reguliere school te proberen met het risico dat [leerling] alsnog naar speciaal onderwijs moet overstappen.

3.17 Verweerder heeft geprobeerd aanvullende informatie te verkrijgen bij [organisatie 2], [organisatie] en de gemeentelijke jeugdconsulent. [organisatie 2] heeft de vragen niet zelf beantwoord; bezwaarden hebben dat gedaan. Het bestaan van een breed diagnostisch onderzoek bij [organisatie 2], zoals bezwaarden ter zitting beschreven, was verweerder niet bekend. [psycholoog 2] en de jeugdconsulent hebben bij navraag aangegeven geen advies over het passende schooltype te hebben gegeven. Verweerder heeft ter zitting verduidelijkt dat de passage in het verweerschrift waarin dit ook aan [psycholoog] wordt toegeschreven, een verschrijving bevat.

3.18 Het opp beschrijft de ondersteuningsbehoeften, begeleiding en evaluaties voldoende concreet. Bezwaarden hebben bij verweerder schriftelijk en mondeling hun zienswijze kunnen geven. Verweerder heeft die bij de besluitvorming betrokken en ziet geen aanleiding om aan de betrouwbaarheid van het schooldossier te twijfelen. De tlv geldt voor één schooljaar om verdere beeldvorming, passende interventies en verbetering van de samenwerking mogelijk te maken, met perspectief op terugkeer naar regulier onderwijs. Verweerder verzoekt de Commissie te adviseren het bezwaar ongegrond te verklaren en het tlv-besluit in stand te laten.

Standpunt school

3.19 [leerling] is een slimme, leergierige jongen die vooruitgang boekt in zijn Nederlandse taalontwikkeling. Hij heeft een taalachterstand en moeite om zijn emoties te verwoorden. De school denkt dat zijn gedrag vooral samenhangt met overprikkeling en kindkenmerken, maar weet niet precies wat het gedrag veroorzaakt. Fysieke uitingen komen veelvuldig voor, soms tot 25 keer per dag. Rustmomenten en visuele ondersteuning helpen, maar zijn onvoldoende om de overprikkeling tegen te gaan.

3.20 De school heeft het interne ondersteuningsteam ingeschakeld vanwege de expertise op het gebied van gedrag. De leerkracht heeft ook coaching gekregen. Bezwaarden gaven geen toestemming voor ambulante begeleiding vanuit speciaal onderwijs.

3.21 De school heeft het opp aan bezwaarden toegestuurd, hen tweemaal uitgenodigd voor een gesprek en hen om hun zienswijze gevraagd. Bezwaarden kwamen niet naar de

gesprekken. De brief van de gemeentelijke jeugdconsulent was bij de school bekend. Dat [organisatie 2] breed diagnostisch onderzoek zou hebben gedaan, hoorde de school voor het eerst tijdens de zitting.

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

3.22 Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht advies uit te brengen over het bezwaar. De Commissie is daarom bevoegd om over het bezwaar te adviseren. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling] en daarmee belanghebbenden. Zij hebben het bezwaarschrift tijdig ingediend. Bezwaarden zijn ontvankelijk in hun bezwaar.

Overwegingen van de Commissie

3.23 Het geschil betreft de vraag of verweerder op goede gronden een tlv-so voor [leerling] heeft afgegeven. De Commissie ziet dat [leerling] extra ondersteuning nodig heeft. De school beschrijft problemen met zijn werkhouding, emotieregulatie en contacten met andere kinderen.

3.24 De school heeft verschillende vormen van ondersteuning ingezet, waaronder een visuele dagstructuur, rustmomenten, individuele instructie en begeleiding door een onderwijsassistente. Het opp bevat doelen en beschrijvingen van deze ondersteuning, maar maakt onvoldoende inzichtelijk hoe de school de aanpak heeft geëvalueerd en bijgesteld en wat de verschillende interventies hebben opgeleverd. Verweerder heeft daardoor onvoldoende duidelijk gemaakt waarom voortzetting of aanpassing van de ondersteuning geen passend perspectief biedt.

3.25 De school heeft het opp op 5 maart 2026 aan bezwaarden toegestuurd. Op 16 maart 2026 ontving verweerder de tlv-aanvraag. De Commissie vindt deze periode te kort om te beslissen een tlv aan te vragen, mede omdat bezwaarden om tijd voor vertaling en beoordeling hadden gevraagd en de school het opp nog niet inhoudelijk met hen had besproken. Bezwaarden hebben later bij verweerder hun zienswijze kunnen geven, maar vóór de aanvraag heeft geen inhoudelijk overleg over het opp plaatsgevonden.

3.26 Het dossier bevat uiteenlopende bevindingen die zien op de ontwikkeling van [leerling]. De school beschrijft intensieve ondersteuningsbehoeften en vermoedt dat zijn gedrag vooral samenhangt met overprikkeling en kindkenmerken. Ter zitting heeft de school verklaard niet precies te weten waar zijn gedrag vandaan komt. [psycholoog 2] en de gemeentelijke jeugdconsulent beschrijven dat er geen specifieke kindkenmerken kunnen worden aangewezen en wijzen op de mogelijkheid van een nieuwe start op een andere reguliere school.

3.27 Beide deskundigen adviseren speciaal onderwijs, maar hun adviezen nemen deze onduidelijkheid onvoldoende weg. Zij beschrijven welke begeleiding speciaal onderwijs kan bieden, maar onderbouwen onvoldoende waarom [leerling] die begeleiding niet binnen regulier onderwijs met extra ondersteuning kan krijgen. De tweede deskundige noemt een nieuwe reguliere start met ambulante ondersteuning wenselijk. Zij kiest uiteindelijk voor speciaal onderwijs vanwege het risico dat [leerling] op een andere reguliere school opnieuw vastloopt en alsnog naar speciaal onderwijs overstapt. De Commissie vindt echter dat deze deskundige dit risico onvoldoende onderbouwt. Verweerder heeft onvoldoende uitgelegd waarom dit risico zwaarder weegt dan de mogelijkheden van een nieuwe reguliere start die deze deskundige en andere betrokken professionals noemen.

3.28 De Commissie onderkent dat bezwaarden de samenwerking hebben bemoeilijkt. Zij hebben geen toestemming gegeven voor ambulante ondersteuning en observatie in de eigen klas. Daardoor konden de school en verweerder deze mogelijkheden niet benutten. De verstoorde samenwerking vormt echter op zichzelf geen grond voor afgifte van een tlv. Het besluit hoort te berusten op een voldoende onderbouwde beoordeling van [leerling]s ondersteuningsbehoeften en de onderwijsomgeving die daarbij past.

3.29 Ter zitting hebben bezwaarden verklaard dat [organisatie 2] diagnostisch onderzoek heeft verricht, waaronder een intelligentieonderzoek. De Commissie beschikt niet over de onderzoeksgegevens en kan daarom niet vaststellen wat daaruit blijkt. Dat [organisatie 2] breed diagnostisch onderzoek zou hebben verricht, was verweerder vóór de zitting niet bekend. Bezwaarden hebben ter zitting geen toestemming gegeven aan verweerder om het volledige dossier bij [organisatie 2] op te vragen. Voor een zorgvuldige heroverweging is het van belang dat zij de beschikbare onderzoeksgegevens verstrekken aan verweerder of toestemming geven aan verweerder om de relevante gegevens op te vragen. Een open uitwisseling van informatie tussen bezwaarden, verweerder, de school en betrokken professionals is nodig om tot een passende oplossing voor [leerling] te komen. Als bezwaarden volharden in het niet verstrekken van alle informatie, dan kan de Commissie zich voorstellen dat de tlv ondanks alle kritische opmerkingen van de Commissie toch in stand zal blijven.

Conclusie

3.30 De Commissie komt tot de conclusie dat verweerder het tlv-besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en onvoldoende heeft onderbouwd waarom [leerling] speciaal onderwijs nodig heeft. Op basis van de huidige informatie kan het besluit niet

in stand blijven. De Commissie sluit niet uit dat verweerder de noodzaak van speciaal onderwijs alsnog voldoende kan onderbouwen. Zij adviseert verweerder bij de heroverweging de relevante onderzoeksgegevens te betrekken en mede op grond daarvan na te gaan of een andere reguliere school met inzet van ambulante begeleiding kan bieden wat [leerling] nodig heeft. Als verweerder de gebreken in de voorbereiding en motivering niet herstelt, adviseert de commissie het tlv-besluit te herroepen.

4. ADVIES

De Commissie adviseert verweerder de gebreken in de voorbereiding en motivering van het tlv-besluit bij de heroverweging te herstellen of, als dat niet lukt, het tlv-besluit te herroepen.

Vastgesteld te Utrecht op 21 oktober 2026 door mr. R. van de Water, voorzitter, drs. G. Broekman, D.Y. Hattenberg PhD en D.E. Verhaaff-Van den Berg, leden, in aanwezigheid van mr. A.M.M. Stevens, secretaris.

mr. R. van de Water
voorzitter

mr. A.M.M. Stevens
secretaris