



Rapport

Klacht

Verzoekster heeft op 11 december 2006 een indicatieaanvraag ingediend bij de Commissie voor de Indiciestelling (CvI) van het Regionaal Expertisecentrum (REC) ZeON te Sint-Michielsgestel. Bij besluit van 20 juli 2007 heeft de CvI hierop beslist. Tegen dit besluit heeft verzoekster op 28 augustus 2007 bezwaar gemaakt.

Verzoekster klaagt over:

1. de afhandeling van haar aanvraag door de CvI. Daarbij wijst zij erop dat de CvI:
 - a. (onderdelen van) het (incomplete) dossier heeft doorgestuurd naar het Regionaal Diagnostisch Team (RDT) in Breda en VSO Ekkersbeek te Eindhoven zonder verzoekster daarvan op de hoogte te stellen en zonder haar in de gelegenheid te stellen het dossier te completeren;
 - b. pas bij brief van 21 maart 2007 heeft aangegeven dat er ter completering van het dossier een (recent) logopedisch rapport alsmede een verslag van logopedische therapie van het afgelopen half jaar moeten worden overgelegd;
 - c. niet (volledig) heeft gereageerd op de in de brief van 28 maart 2007 gestelde vragen;
 - d. heeft geweigerd om een gesprek aan te gaan om de dreigende impasse in de behandeling van de aanvraag te doorbreken, zoals verzoeksters gemachtigde in de brief van 28 maart 2007 heeft voorgesteld;
 - e. door op 20 juli 2007 te beslissen op haar aanvraag van 11 december 2006 de wettelijke beslistermijn heeft overschreden;
 - f. op 20 juli 2007 weliswaar heeft beslist op de aanvraag, maar pas op 25 juli 2007 een gemotiveerd besluit heeft gestuurd, gedateerd 20 juli 2007.
2. de wijze waarop de CvI haar klacht heeft behandeld. Daarbij merkt verzoekster op dat de CvI:
 - a. haar niet heeft gehoord alvorens bij brief van 2 augustus 2007 te reageren op haar klacht, terwijl de CvI de mogelijkheid had om de afhandeltermijn met maximaal vier weken te verdagen;
 - b. verzoekster vervolgens pas op 10 oktober 2007 in het kader van de klachtenprocedure heeft gehoord, terwijl zij reeds op 21 augustus 2007 schriftelijk en per e-mailbericht had meegedeeld dat ze graag gehoord wilde worden;
 - c. de klacht heeft laten behandelen door medewerkers van de CvI, die bij de klacht betrokken waren, zodat niet kan worden gesproken van een onafhankelijke

klachtbehandeling.

3. het feit dat de Cvl pas bij besluit van 2 november 2007 heeft beslist op het door haar op 28 augustus 2007 ingediende bezwaarschrift.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Verzoeksters dochter ondervond ernstige spraak- en taalmoeilijkheden. Op het regulier voortgezet onderwijs kreeg zij al heel snel grote leer- en sociaal-emotionele problemen. VSO Ekkersbeek te Eindhoven, een school voor voortgezet speciaal onderwijs aan leerlingen met hoor en/of ernstige taal-/spraakproblemen, was bereid om haar per januari 2007 als "gastleerling" te ontvangen. De school drong wel aan op het verkrijgen van een indicatie c.q. een leerlinggebonden budget. Deze school kon het zich namelijk financieel niet veroorloven om verzoeksters dochter structureel als "gastleerling" te blijven ontvangen. Daarom verzocht verzoekster de Cvl op 11 december 2006 om een indicatie te verstrekken voor toelating tot een school voor voortgezet speciaal onderwijs c.q. een leerlinggebonden budget toe te kennen. De Cvl wees dit verzoek bij besluit van 20 juli 2007 af. Verzoekster maakte daartegen op 28 augustus 2007 bezwaar. Op hetzelfde moment verzocht zij de voorzieningenrechter van de rechtbank een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek wees de voorzieningenrechter op 25 september 2007 af. Vervolgens verklaarde de Cvl het bezwaar op 2 november 2007 ongegrond.

2. Op 12 september 2007 diende verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman over de Cvl. Daarbij klaagde zij over de afhandeling van haar aanvraag en klacht alsmede de duur van de bezwaarprocedure.

3. Verzoekster deelde op 18 oktober 2007, voor zover hier van belang, het volgende telefonisch aan de Nationale ombudsman mee. Op 11 december 2006 diende verzoekster een indicatieaanvraag in bij REC ZeON. Daarbij verstreekte zij onder meer een onderwijskundig en psychodiagnostisch rapport. Verzoekster legde geen logopedisch rapport over, omdat dit volgens haar op grond van het Besluit leerlinggebonden financiering van 23 juni 2006 (zie Achtergrond, onder 4) niet nodig zou zijn. Ingevolge dit besluit was er een logopedisch óf een psychodiagnostisch rapport vereist. Verzoekster ontving vervolgens op 19 december 2006 een brief van REC ZeON dat haar dossier was doorgestuurd naar RDT Breda, omdat het dossier niet compleet zou zijn. REC ZeON gaf echter niet aan waarom het dossier niet compleet was. Verzoekster nam daarom op 19 december 2006 telefonisch contact op met REC ZeON. Haar werd meegedeeld dat het logopedisch rapport ontbrak en dat het aanvraagformulier niet was voorzien van een handtekening. Verzoekster is dezelfde dag nog langs gegaan bij RDT Breda om het

aanvraagformulier te ondertekenen. Verzoeksters gemachtigde wees REC ZeON er bij brief van 22 december 2006 onder meer op dat verzoeksters dochter beschikte over een ESM-beschikking met een geldigheidsduur tot 1 augustus 2008. Zij verzocht verder haar op de hoogte te stellen van de ontbrekende gegevens. Op 9 januari 2007 antwoordde REC ZeON onder andere dat verzoekster in een eerder gesprek al was uitgelegd dat alleen complete dossiers in behandeling werden genomen. Tevens werd erop gewezen dat de ESM-beschikking weliswaar geldig was tot 1 augustus 2008, maar alleen in het speciaal onderwijs en niet in het voortgezet (speciaal) onderwijs. Ten aanzien van een logopedisch rapport stelde zij zich via haar gemachtigde bij brief van 17 januari 2007 op het standpunt dat dit niet nodig was, omdat er reeds een psychodiagnostisch rapport was aangeleverd. Volgens haar was het dossier dus wel compleet.

Omdat de Cvl steeds geen besluit nam, zelfs geen negatief besluit wegens het ontbreken van een logopedisch rapport, vroeg verzoekster de voorzieningenrechter van de rechtbank op 28 augustus 2007 om een voorlopige voorziening.

4. De Nationale ombudsman stelde op 28 november 2007 een onderzoek in naar verzoeksters klacht. Hij liet haar daarbij weten dat de vraag of de Cvl terecht om een logopedisch rapport had gevraagd buiten zijn onderzoek zou blijven. Op grond van de wet mag de Nationale ombudsman namelijk geen onderzoek instellen naar een gedraging waarover de bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan. In haar situatie was dat het geval. De voorzieningenrechter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Breda had bij uitspraak van 25 september 2007 geoordeeld dat gegevens van een deskundige, zoals een gekwalificeerde logopedist, ontbraken en dat de Cvl op basis van de beschikbare gegevens geen aanleiding hoefde te zien voor het verstrekken van een indicatie. De voorzieningenrechter deelde de mening van de Cvl dat de aanvraag en de daarbij gevoegde bescheiden onvoldoende duidelijkheid boden over de toen bestaande situatie van verzoeksters dochter om te kunnen beoordelen of zij in aanmerking zou komen voor een indicatie. De rechter had hiermee (impliciet) geoordeeld dat een logopedisch rapport vereist was voor de beoordeling van de aanvraag.

5. Tijdens het onderzoek legde de Nationale ombudsman verzoeksters klacht en (nadere) vragen voor aan de Cvl. De Cvl reageerde op 21 december 2007 en op 6 maart 2008 als volgt daarop.

A. Ten aanzien van de afhandeling van de aanvraag

a. Het doorsturen van het dossier naar het Regionaal Diagnostisch Team (RDT) in Breda en VSO Ekkersbeek te Eindhoven zonder verzoekster daarvan op de hoogte te stellen en zonder haar in de gelegenheid te stellen het dossier te completeren

Bij brief van 19 december 2006 deelde de Cvl verzoekster mee dat de aanvraag naar het RDT Breda zou worden gestuurd, omdat het dossier niet compleet was. Daarbij was

aangegeven dat het RDT Breda de ouders zou ondersteunen bij het completeren van het dossier. Het RDT Breda was, evenals de Cvl, onderdeel van het Regionaal Expertisecentrum (REC) ZeON en voerde de wettelijke taak van het REC uit om ouders te helpen bij de aanvraag en om het dossier gereed te maken voor verzending naar de Cvl. Het doorsturen van het dossier naar het RDT Breda maakte deel uit van de werkwijze binnen REC ZeON.

Op de vraag of er, alvorens het dossier door te sturen naar het RDT Breda, door de Cvl aan verzoekster was meegedeeld welke stukken ontbraken en of verzoekster toen in de gelegenheid was gesteld deze stukken aan te leveren, reageerde de Cvl als volgt. Tijdens een informatief gesprek op 2 november 2006 tussen verzoekster en de secretaris van de Cvl was al aan de orde geweest dat recente logopedische gegevens aangeleverd moesten worden. Nadat het incomplete dossier bij de Cvl was aangeleverd, was er niet van tevoren toestemming gevraagd om het dossier aan RDT Breda door te sturen, omdat dit doorsturen door de gemaakte taakverdeling paste binnen de normale werkwijze van REC ZeON.

Daarnaast werden afschriften van de brieven van 31 januari 2007 en 21 maart 2007, waarbij de Cvl de ouders meedeelde dat het dossier incompleet was, naar VSO Ekkersbeek gestuurd. Naar de opvatting van de Cvl was dit instituut als onderdeel van REC ZeON belanghebbende. Verzoeksters dochter was daar immers zonder legitieme beschikking geplaatst en de school had er alle belang bij dat verzoeksters dochter een positieve beschikking zou krijgen. De REC-coördinator verzocht de Cvl bovendien om de school, waar verzoeksters dochter op dat moment gastleerling was, op de hoogte te stellen van de problemen rondom de indicatieaanvraag. Naar de opvatting van de Cvl was er geen sprake van het ten onrechte informeren van derden. Hooguit kon worden gezegd dat meerdere onderdelen van REC ZeON die te maken hadden met de aanmelding van verzoeksters dochter op de hoogte waren gebracht. Voorts was het volgens de Cvl nog maar de vraag of de brieven van 31 januari 2007 en 21 maart 2007, waarvan afschriften naar VSO Ekkersbeek waren gestuurd, zodanige informatie bevatten dat dit strijdig zou zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens, rekening houdende met het belang van de school en verzoeksters dochter.

Op de vraag van de Nationale ombudsman in welk opzicht VSO Ekkersbeek belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 2) was, antwoordde de Cvl als volgt. VSO Ekkersbeek was één van de scholen die viel onder het bestuur van REC ZeON. De financiering van VSO Ekkersbeek was gebaseerd op het aantal leerlingen (met een positieve beschikking) die op de school stonden ingeschreven. Bovendien ziet de onderwijsinspectie erop toe dat VSO Ekkersbeek alleen leerlingen heeft ingeschreven die ook een positieve beschikking hebben voor deze onderwijssoort. Het was daarom in het belang van VSO Ekkersbeek dat verzoeksters dochter een positieve beschikking zou krijgen. VSO Ekkersbeek had naar de opvatting van de Cvl een rechtstreeks belang bij het besluit en was dan ook belanghebbende in de zin

van artikel 1:2 van de Awb.

b. Het pas bij brief van 21 maart 2007 vragen naar een (recent) logopedisch rapport alsmede een verslag van logopedische therapie van het afgelopen halfjaar

Aan elke indicatiestelling lag het Besluit leerlinggebonden financiering van 23 juni 2006 (zie Achtergrond, onder 4) ten grondslag. In artikel 16 van dat besluit stond precies vermeld waaraan een leerling moest voldoen om toegelaten te worden tot het voortgezet speciaal onderwijs voor slechthorenden in cluster 2. Deze eisen waren volgens de Cvl door de secretaris van de Cvl al in het persoonlijk gesprek op 2 november 2006 met verzoekster besproken. De kern van de discussie was steeds of er wel of geen recente logopedische gegevens aangeleverd moesten worden. In de brief van verzoeksters gemachtigde van 17 januari 2007 werd de noodzaak van nieuw logopedisch onderzoek bestreden. Hieruit bleek volgens de Cvl dat er op dat moment al volop discussie was over de noodzaak van het aanleveren van logopedische gegevens. Het zou onjuist zijn om te stellen dat het pas bij brief van 21 maart 2007 duidelijk was welke aanvullende gegevens nodig waren om het dossier compleet te maken. Daarnaast was het dossier doorgestuurd naar RDT Breda. RDT Breda communiceerde conform de wettelijke REC-taak vervolgens met de ouders over de dossiereisen en benodigde aanvullende gegevens. Op 9 januari 2007 was verzoekster bij het RDT Breda geweest. Met betrekking tot het logopedisch onderzoek was toen afgesproken dat het RDT zou wachten op de aanvullende gegevens van het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie te Eindhoven.

De Cvl raadde verzoekster vervolgens in de brief van 21 maart 2007 nogmaals aan recente logopedische gegevens aan te leveren en deelde daarbij ook mee waaraan ten aanzien van de logopedische therapie voldaan moest worden. Hieruit mocht volgens de Cvl niet worden geconcludeerd dat de noodzaak van het aanleveren van recente logopedische gegevens pas op 21 maart 2007 bij de aanvrager bekend was.

Op de vraag van de Nationale ombudsman of er verslagen of notities waren gemaakt van de gesprekken op 2 november 2006 en 9 januari 2007 waaruit zou blijken dat door RDT Breda aan verzoekster was meegedeeld dat zij een (recent) logopedisch rapport en een verslag van logopedische therapie van het afgelopen halfjaar diende te overleggen, antwoordde de Cvl als volgt. Al voor het gesprek van 2 november 2006 was er telefonisch contact met verzoekster, bijvoorbeeld over de Centrale Financiën Instellingen (CFI) en over een website voor ouders met vragen over onder andere de Leerlinggebonden financiering (LGF). Op 2 november 2006 was er een informatief gesprek, waarbij op een kladblaadje wat aantekeningen werden gemaakt. Er werd bijvoorbeeld gekeken of, gesteld dat de eerdere logopedische gegevens voldoende recent waren, verzoeksters dochter nu aan de criteria zou voldoen. Er was gesproken over haar dyslexie en intelligentie. Het bleek toen dat, indien de gegevens recent waren geweest, verzoeksters dochter niet aan de criteria zou voldoen. Nadat verzoekster afscheid had genomen, kwam zij terug en vroeg of ze het kladblaadje mee mocht nemen, hetgeen mocht. Voor de Cvl was er geen enkele

aanleiding om een dergelijk gesprek vast te leggen. Van het gesprek op 9 januari 2007 maakte RDT Breda een korte interne notitie. Een kopie daarvan werd als bijlage meegestuurd. Daaruit bleek onder andere dat RDT Breda met betrekking tot het logopedisch onderzoek in afwachting was van hetgeen het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie te Eindhoven zou aanleveren.

Op de vraag op welke data er telefonisch contact was met verzoekster deelde de Cvl mee dat dit niet meer was na te gaan. De Cvl wist aanvankelijk ook niet dat dat nodig zou zijn. Bij de vele duizenden andere aanmeldingen was dat nooit nodig geweest. Zolang er geen compleet dossier was dat door de Cvl in behandeling was genomen, werd er door de Cvl geen aantekening gemaakt van telefonische contacten.

Voorts merkte de Cvl op dat verzoekster bij e-mailbericht van 20 december 2006, waarvan de Cvl een kopie verstrekte, meedeelde dat zij het dossier met zorg had samengesteld volgens de richtlijnen die op de website van de LCTI vermeld stonden. Uit die richtlijnen bleek volgens de Cvl overduidelijk dat een recent logopedisch onderzoek noodzakelijk was.

c. Het niet (volledig) reageren op de in de brief van 28 maart 2007 gestelde vragen waarom het rapport van het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie te Eindhoven van 14 maart 2007 niet voldoende was en welke stukken er precies ontbraken

Uit de mondelinge en schriftelijke contacten was het voor de Cvl duidelijk dat verzoekster het niet eens was met de door de Cvl gestelde dossiereisen. In de brief van 28 maart 2007 werden naar de mening van de Cvl geen nieuwe vragen gesteld of nieuwe gezichtspunten aangedragen. De toelatingscriteria waren wettelijk bepaald en de bijbehorende dossiereisen volgden uit de wetgeving en de toelichting daarop door de LCTI. Dat bracht met zich mee dat deze zaken niet ter discussie konden staan. Omdat de Cvl omtrent de criteria en bijbehorende dossiereisen al veel informatie had verstrekt en hierover niet verder in discussie kon gaan, was op de twee eerste vragen in deze brief niet verder gereageerd. Naast de schriftelijke reacties van de Cvl op verzoeksters brieven van 22 december 2006, 17 januari 2007 en 15 maart 2007, vond er tussen de briefwisselingen telefonisch overleg plaats. Gaandeweg werd steeds duidelijker dat de Cvl een andere mening had over het voldoen aan de dossiereisen. De Cvl stelde zich op het standpunt dat niet de aanvrager maar de Cvl bepaalde of aan de dossiereisen was voldaan en of het stoorniscriterium voldoende was onderbouwd. De bewijslast lag bij de aanvrager.

d. Het weigeren een gesprek aan te gaan om de dreigende impasse in de behandeling van de aanvraag te doorbreken

Er was volgens de Cvl helder en ook voldoende duidelijk gecommuniceerd met verzoekster dat de "impasse" slechts doorbroken kon worden als zij zich zou houden aan de dossiereisen. Vanaf het allereerste moment probeerde de Cvl op allerlei manieren

duidelijk te maken dat verzoekster zich moest houden aan de dossiereisen. In plaats van energie te steken in het aanleveren van gevraagde dossierstukken koos verzoekster ervoor de juridische weg in te slaan. Hierin werd telkenmale getracht de Cvl voor te schrijven wat zij moest accepteren ten aanzien van het dossier. Het zou volgens verzoekster niet nodig zijn een recent logopedisch onderzoek aan te leveren, omdat dit met behulp van een beroep op het “evident stabiele kindkenmerk” omzeild kon worden. Ook gaf zij aan hoe de Cvl tot besluitvorming diende te komen. In dit verband bracht de Cvl nog naar voren dat er in een telefonisch contact tussen haar en de onderwijsconsulent in het voorjaar van 2007 nadrukkelijk was gesteld dat er recente gegevens nodig waren om aan de dossiereisen te voldoen. De onderwijsconsulent zou dit met verzoekster kortsluiten. Ook had het Ministerie van OCW verzoekster er in de zomer van 2007 op gewezen dat de Cvl zich heeft te houden aan de wettelijke criteria als een leerling gebruik wil maken van de extra zorg van het speciaal onderwijs. Naar aanleiding van het voorstel om in gesprek te gaan werd telefonisch aan de secretaresse van verzoeksters gemachtigde doorgegeven dat de Cvl geen gesprek wilde aangaan, omdat de Cvl geen meerwaarde zag in een gesprek over reeds bekende zaken en standpunten. Voorts gaf verzoeksters gemachtigde tijdens de hoorzitting van de Bezwaaradviescommissie (BAC) aan dat het haar ging om een principiële uitspraak van de voorzieningenrechter en dat ze daarom het reeds beschikbare verslag van het logopedisch onderzoek niet bij de voorzieningenrechter had ingebracht maar pas aan het einde van de hoorzitting bij de BAC ter beschikking had gesteld aan de BAC en de Cvl.

e. Door op 20 juli 2007 te beslissen op haar aanvraag van 11 december 2006 de wettelijke beslistermijn heeft overschreden

De Cvl was van mening dat verzoekster van meet af aan op de hoogte was van het feit dat het dossier niet compleet was. De Cvl probeerde haar op allerlei manieren te bewegen om het dossier compleet te maken. Voor de laatste maal deed zij dat bij brief van 14 juni 2007. De wettelijke termijn kon niet worden overschreden zolang er nog de vraag van de Cvl lag om het dossier aan te vullen teneinde aan de dossiereisen te voldoen. De Cvl stond steeds op het standpunt dat er een onvolledig dossier was en dat de aanvraag daardoor niet in behandeling kon worden genomen. De voorzieningenrechter onderschreef deze stellingname bij uitspraak van 25 september 2007. Ten langens leste verzocht de Cvl in een brief van 14 juni 2007 voor de laatste keer aanvullende informatie aan te leveren. Hierop was in het geheel niet gereageerd. Vervolgens nam de Cvl op basis van een onvolledig dossier alsnog een negatief besluit.

f. Het op 20 juli 2007 weliswaar beslissen op de aanvraag, maar pas op 25 juli 2007 sturen van een gemotiveerd besluit, gedateerd 20 juli 2007

Op maandag 23 juli 2007 ontdekte de secretaris van de Cvl dat de redenen voor afwijzing per abuis niet, zoals gebruikelijk, opgenomen waren in het negatieve besluit. Daarom werd opnieuw dezelfde beschikking uitgedraaid, maar nu mét de redenen voor afwijzing. De Cvl

herstelde hiermee een gemaakte fout en kon begrijpen dat dit bevreemding had gewekt.

B. Ten aanzien van de klachtbehandeling

a. Het niet horen van verzoekster alvorens bij brief van 2 augustus 2007 te reageren op haar klacht

Op 6 juli 2007 stuurde de Cvl verzoekster een aangetekende brief waarin zij werd uitgenodigd voor een hoorzitting op 26 juli 2007. Verzoekster reageerde niet. De Cvl wilde de klacht binnen zes weken na ontvangst afhandelen.

Op de vraag of er tijdens de zomervakantieperiode nog stil was gestaan bij de mogelijkheid dat verzoekster de uitnodiging van 6 juli 2007 voor de hoorzitting wellicht niet zou ontvangen in verband met vakantie, reageerde de Cvl bevestigend. Daarbij deelde de Cvl mee dat, omdat de aangetekende brief van 6 juli 2007 op 3 augustus 2007 door het postkantoor werd geretourneerd, de Cvl op 10 augustus 2007 telefonisch contact zocht met verzoekster.

Op de vraag waarom de Cvl er niet voor had gekozen om verzoekster, gelet op de aankomende zomervakantie van 30 juni 2007 tot en met 12 augustus 2007, eerder (telefonisch) uit te nodigen, reageerde de Cvl als volgt. Op 7 juni 2007 diende verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Cvl ontving deze klacht op 25 juni 2007. De Cvl was gehouden de klacht binnen zes weken te behandelen. De Cvl nodigde verzoekster al op 6 juli 2007, dus twee weken later, per aangetekende brief uit voor een hoorzitting. Hierop werd niet gereageerd. Ook op de brief van 14 juni 2007, waarin de Cvl voor de laatste keer verzocht belangrijke stukken zoals een recent logopedisch onderzoek toe te sturen, antwoordde verzoekster niet. De Cvl was er niet van op de hoogte wanneer alle aanvragers vakantie namen. Het was de taak van de Cvl om ervoor te waken dat de betreffende termijnen niet werden overschreden.

b. Het pas op 10 oktober 2007 horen van verzoekster, terwijl zij reeds op 21 augustus 2007 had meegedeeld dat ze graag gehoord wilde worden

De uitnodigingsbrief, die de Cvl op 6 juli 2007 aangetekend naar verzoekster verzond, kwam op 3 augustus 2007 retour. De brief bleek ondanks het afgeleverde reçu niet te zijn opgehaald bij het postkantoor. De Cvl wilde vervolgens weten of verzoekster niet wilde reageren of dat ze niet had gereageerd in verband met vakantie. Het secretariaat van de Cvl nam daarom op 10 augustus 2007 telefonisch contact op met verzoekster. Daarbij vroeg het secretariaat aan verzoekster of zij alsnog gebruik wilde maken van de mogelijkheid van een hoorzitting. Verzoekster deelde daarop mee dat zij dat in overweging wilde nemen. Om verzoekster van de benodigde informatie te voorzien werd de uitnodigingsbrief van 6 juli 2007 op 10 augustus 2007 nogmaals verzonden. Verzoekster werd gevraagd de Cvl te informeren of zij alsnog gebruik wilde maken van haar recht op

een hoorzitting. Op 27 augustus 2007 ontving de Cvl een e-mailbericht gedateerd 21 augustus 2007, waarin verzoekster aangaf gebruik te willen maken van haar recht op een hoorzitting en dat zij graag een datum daarvoor vernam. Verzoeksters e-mailbericht van 21 augustus 2007 kon in verband met vakantie van de voorzitter en secretaris van de Cvl pas na 17 september 2007 worden beantwoord. Vervolgens werd de afspraak voor de hoorzitting gemaakt.

Op de vraag van de Nationale ombudsman of er tijdens de vakantie van de voorzitter en de secretaris van de Cvl andere medewerkers van de Cvl of het REC ZeON aanwezig waren, antwoordde de Cvl het volgende. De REC-coördinator was in deze periode enkele dagen aanwezig. De Cvl is weliswaar deel van REC ZeON, maar ook onafhankelijk. De REC-coördinator kon zich dan ook niet inhoudelijk met zaken van de Cvl bemoeien. De administratief medewerkers waren verder gedeeltelijk aanwezig om ervoor te zorgen dat lopende dossiers afgehandeld konden worden. Zij hadden echter geen mandaat om met deze klacht iets te doen. De leden van de Cvl waren in die periode ten slotte wisselend met vakantie. Zij werkten nooit op het kantoor van de Cvl. Zij kwamen uitsluitend voor de vergaderingen over de dossiers naar het kantoor van de Cvl. Voornoemde medewerkers konden verzoeksters e-mailbericht evenmin beantwoorden, omdat zij niet gemachtigd waren.

c. Het behandelen van de klacht door medewerkers van de Cvl die bij de klacht betrokken waren, zodat niet kan worden gesproken van een onafhankelijke klachtbehandeling

De Cvl deelde mee dat de Cvl een klein en onafhankelijk bestuursorgaan is waarbij de mogelijkheden ontbreken om de klacht inhoudelijk door anderen te laten afhandelen. De Cvl behandelde de klacht zelf. De Cvl kende geen plaatsvervangend voorzitter en/of secretaris. De Cvl bestond naast een voorzitter en een secretaris uit een gedragsdeskundige, onderwijskundige, een logopedist en een arts. Dit waren inhoudelijke deskundigen met een overeenkomst van opdracht, die zich beperkten tot de inhoudelijke behandeling van dossiers. De Cvl begreep dat het voor verzoekster niet prettig was als de direct betrokkenen waarop de klacht gericht was ook voor de klachtenafhandeling zorgen. Door de geringe omvang van het betreffende bestuursorgaan zag de Cvl echter geen andere mogelijkheid. Niettemin zouden er inmiddels stappen zijn ondernomen tot het instellen van een onafhankelijke klachtencommissie.

C. Ten aanzien van de duur van de bezwaarprocedure

Blijkens de folder van de BAC, die bij de negatieve beslissing was gevoegd, diende de Cvl in beginsel binnen tien weken nadat het bezwaar was ingediend mede op basis van het advies van de BAC tot een besluit te komen. Op een bezwaar dat op 28 augustus 2007 was ingediend, moest derhalve uiterlijk op 6 november 2007 een besluit zijn genomen. Op verzoek van verzoekster was de hoorzitting van de BAC verschoven naar 15 oktober 2007. Op 31 oktober 2007 ontving de Cvl het advies van de BAC. Daarom kon de Cvl pas op 2

november 2007 een besluit nemen. Volgens de Cvl werd het besluit op bezwaar binnen de daarvoor gestelde termijnen afgegeven. De Cvl kon niet eerder een nieuw besluit nemen dan na de ontvangst van het advies van de BAC.

Ten slotte merkte de Cvl nog het volgende op. Het was de Cvl opgevallen dat verzoekster erg veel moeite had met de wijze waarop de indicatiestelling in Nederland in het algemeen was geregeld en in het bijzonder hoe de Cvl van REC ZeON de wet- en regelgeving uitvoerde. Verzoekster probeerde naar de opvatting van de Cvl steeds aan de dossiereisen te ontkomen. De Cvl werd ook steeds duidelijk gemaakt hoe de aanvraag positief beoordeeld moest worden zonder dat verzoekster aan de indicatiecriteria en bijbehorende eisen zou voldoen. De Cvl probeerde verzoekster steeds te bewegen recente logopedische gegevens aan te leveren om aan de dossiereisen te voldoen, laatstelijk per aangetekend schrijven van 14 juni 2007. Bovendien vroeg de Cvl in dat schrijven schriftelijk aan te geven welke dossierstukken verwacht konden worden, zodat de Cvl die mee zou kunnen nemen in de besluitvorming. Hierop reageerde verzoekster in het geheel niet.

6. Tijdens een telefoongesprek op 26 augustus 2008 deelde verzoekster aan de Nationale ombudsman onder meer mee dat zij steeds naar mogelijkheden had gezocht om haar dochter geplaatst te krijgen. Als er een nieuwe aanvraag bij REC ZeON binnenkomt, dan moet die aanvraag voldoen aan een aantal voorwaarden. Volgens haar was de discussie of je dan misschien een logopedisch rapport moest hebben. Het ging hier bovendien niet om een nieuw kind, maar om een kind dat al bekend was. Dat een oud logopedisch rapport niet meer waardevol zou zijn, ging er bij haar niet in. Er was met REC ZeON inderdaad een soort patstelling ontstaan (welles-nietes). Niet alleen Ekkersbeek wilde zo snel mogelijk een beschikking hebben, maar ook de ouders in het belang van het kind. Tijd om een logopedische verklaring te krijgen was er niet omdat dit te lang zou duren.

II. Beoordeling

A. Ten aanzien van de afhandeling van de aanvraag

a. Het doorsturen van het dossier of stukken naar RDT Breda en VSO Ekkersbeek

7. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Daarbij gaat het om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. In de verhouding tussen overheid en burgers betekent dat onder meer dat de overheid de informatie die zij over een burger bezit niet zonder meer aan derden kan overdragen. Deze derden kunnen andere burgers of bedrijven zijn, maar ook een ander bestuursorgaan of andere ambtenaren.

De Cvl heeft verzoeksters dossier in december 2006 naar het RDT Breda gestuurd, omdat het dossier niet compleet was. Het RDT Breda is, evenals de Cvl, onderdeel van het REC ZeON en voert de wettelijke taak van het REC uit om ouders te helpen bij de aanvraag en om het dossier te completeren. Het doorsturen van het dossier naar het RDT Breda maakt deel uit van de werkwijze binnen REC ZeON. Het RDT Breda is in dit geval dus geen derde. Gelet hierop acht de Nationale ombudsman het niet in strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dat de Cvl het dossier ter completering naar het RDT Breda heeft gestuurd.

Voorts heeft de Cvl afschriften van de brieven van 31 januari 2007 en 21 maart 2007, waarbij de Cvl de ouders meedeelde dat het dossier incompleet was, naar VSO Ekkersbeek gestuurd. VSO Ekkersbeek maakt ook onderdeel uit van REC ZeON en is in dit geval evenmin een derde. VSO Ekkersbeek kon worden aangemerkt als belanghebbende. De school werd namelijk rechtstreeks getroffen door het besluit van de Cvl. Het besluit van de Cvl om al dan niet een indicatie c.q. een leerlinggebonden budget te verstrekken had directe financiële gevolgen voor VSO Ekkersbeek. De Nationale ombudsman is dan ook van opvatting dat het doorsturen van afschriften van brieven naar VSO Ekkersbeek niet in strijd was met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het was overigens ook VSO Ekkersbeek dat bij verzoekster aandrang op het verkrijgen van een indicatie c.q. een leerlinggebonden budget, omdat de school het zich financieel niet kon veroorloven om verzoeksters dochter structureel als "gastleerling" te blijven ontvangen. Verzoeksters dochter was zonder legitieme beschikking op VSO Ekkersbeek geplaatst. De school had er dan ook belang bij dat verzoeksters dochter een positieve beschikking zou krijgen. Ook acht de Nationale ombudsman van belang dat de coördinator van REC ZeON de Cvl had verzocht om VSO Ekkersbeek op de hoogte te stellen van de problemen rondom de indicatieaanvraag.

De Nationale ombudsman is verder niet gebleken van feiten en/of omstandigheden op grond waarvan het doorsturen van stukken naar RDT Breda en VSO Ekkersbeek in strijd zou zijn met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of anderszins onbehoorlijk zou zijn.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

b. Het pas bij brief van 21 maart 2007 aangegeven dat ter completering van het dossier een (recent) logopedisch rapport alsmede een verslag van logopedische therapie van het afgelopen halfjaar moesten worden overlegd

8. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat het bestuursorgaan verplicht is binnen een redelijke termijn te handelen. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

De Cvl heeft aangegeven dat de eisen, waaronder het overleggen van logopedische gegevens, al op 2 november 2006 tijdens een persoonlijk gesprek door de secretaris van de Cvl met verzoekster zijn besproken. Dit is echter niet met stukken of anderszins aannemelijk gemaakt. Verzoekster heeft wel meegedeeld dat zij op 19 december 2006 van REC ZeON heeft vernomen dat het dossier niet compleet was, omdat het logopedisch rapport ontbrak. Verzoekster stelde zich daarbij op het standpunt dat een dergelijk rapport ingevolge het Besluit leerlinggebonden financiering van 23 juni 2006 (zie Achtergrond, onder 4) niet nodig was, omdat er reeds een psychodiagnostisch rapport was overgelegd. Verzoekster is verder op 9 januari 2007 persoonlijk bij het RDT Breda geweest. Blijkens een korte interne notitie van het RDT Breda van 9 januari 2007 was het RDT Breda met betrekking tot het logopedisch onderzoek in afwachting van hetgeen het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie te Eindhoven in opdracht van verzoekster zou aanleveren. Voorts blijkt uit de stukken dat verzoeksters gemachtigde bij brief van 17 januari 2007 heeft opgemerkt dat er in tegenstelling tot het standpunt van REC ZeON geen logopedisch onderzoek vereist zou zijn. Uit het voorgaande kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet worden geconcludeerd dat verzoekster pas bij brief van 21 maart 2007 is gewezen op de noodzaak om logopedische gegevens aan te leveren.

De klacht mist op dit punt feitelijke grondslag.

De Nationale ombudsman geeft de Cvl wel in overweging om bij het ontbreken van gegevens aanvragers in een zo vroeg mogelijk stadium op schriftelijke wijze expliciet duidelijk te maken welke gegevens nog ontbreken om te kunnen beslissen op de aanvraag en daarbij een redelijke termijn te stellen voor het indienen van de ontbrekende stukken.

c. Het niet (volledig) reageren op de in de brief van 28 maart 2007 gestelde vragen waarom het rapport van het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie te Eindhoven van 14 maart 2007 niet voldoende was en welke stukken er precies ontbraken

9. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert onder meer de plicht om brieven van burgers te beantwoorden en op elke vraag van een burger een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord te geven. Indien dat nog niet mogelijk is, zal een termijn moeten worden gesteld waarbinnen de informatie verstrekt zal worden. Wanneer aan die termijn niet kan worden voldaan, moet het bestuursorgaan uit eigen beweging de burger informeren over de oorzaak en de gevolgen van de vertraging.

De Cvl heeft verzoekster bij brief van 21 maart 2007 meegedeeld dat de Cvl niet tot oordeelsvorming kan komen, omdat een compleet dossier ontbreekt. Daarbij heeft de Cvl verzoekster met klem aangeraden recente logopedische gegevens aan te leveren met daarbij een verslag van de logopedische therapie die verzoeksters dochter in het afgelopen half jaar heeft gehad. Naar aanleiding daarvan heeft verzoeksters gemachtigde

bij brief van 28 maart 2007 een aantal vragen gesteld, onder andere waarom het rapport van 14 maart 2007 niet voldoende was en welke stukken er precies ontbraken. De Cvl heeft aangegeven niet te hebben gereageerd op de gestelde vragen, omdat de Cvl over de criteria en bijbehorende dossiereisen al veel informatie zou hebben verstrekt en hierover niet verder in discussie kon gaan. Naar de mening van de Cvl werden er in de brief van 28 maart 2007 ook geen nieuwe vragen gesteld of nieuwe gezichtspunten aangedragen.

Door in het geheel niet te reageren op de door verzoekster gestelde vragen heeft de Cvl naar het oordeel van de Nationale ombudsman het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking geschonden. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat op elke vraag van een burger een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord wordt geven.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

d. Het weigeren een gesprek aan te gaan om de dreigende impasse in de behandeling van de aanvraag te doorbreken

10. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen zich in hun bejegening van burgers hulpvaardig opstellen. Dit impliceert onder meer dat, indien een burger een bestuursorgaan op een bepaald moment een gesprek voorstelt om een dreigende impasse te voorkomen, het bestuursorgaan dit niet zonder meer kan afwijzen.

De Cvl heeft verzoekster bij brief van 21 maart 2007 met klem aangeraden om ter completering van het dossier recente logopedische gegevens aan te leveren. Verzoekster heeft vervolgens het rapport van het Spraak & Taal Ambulatorium Sint Marie van 14 maart 2007 overgelegd. De Cvl achtte dit rapport echter onvoldoende. Omdat het voor verzoekster niet duidelijk was waarom dit rapport niet voldoende was en welke stukken er nog precies ontbraken, heeft zij bij brief van 28 maart 2007 vragen gesteld aan de Cvl en voorgesteld om een gesprek aan te gaan om de dreigende impasse in de behandeling van de aanvraag te doorbreken. De Cvl heeft dit geweigerd, omdat de Cvl geen meerwaarde zag in een gesprek over reeds bekende zaken en standpunten. De Cvl stelde zich op het standpunt dat reeds helder en ook voldoende duidelijk zou zijn gecommuniceerd met verzoekster dat de impasse slechts doorbroken kon worden als verzoekster zich zou houden aan de dossiereisen.

De Nationale ombudsman is van mening dat verzoekster door de in de brief van 28 maart 2007 gestelde vragen genoegzaam heeft aangegeven dat de dossiereisen voor haar niet voldoende duidelijk waren. De Nationale ombudsman acht het, mede gelet op de duur van de procedure, niet redelijk dat de Cvl op dat moment een gesprek heeft afgewezen. Voorts is niet gebleken dat de Cvl verzoekster anderszins heeft toegelicht waarom het rapport van 14 maart 2007 niet voldoende was en welke stukken er nog precies ontbraken. Door in gesprek te gaan met verzoekster had een toelichting kunnen worden gegeven, waardoor

wellicht voorkomen had kunnen worden dat de procedure nog eindeloos zou duren. Daarbij wijst de Nationale ombudsman erop dat de Cvl na het geven van een deugdelijke toelichting verzoekster een redelijke termijn had kunnen stellen voor het alsnog indienen van de ontbrekende stukken. Indien verzoekster daar vervolgens niet aan zou voldoen, had de Cvl de mogelijkheid de aanvraag ingevolge artikel 4:5 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) buiten behandeling te stellen of op grond van de op dat moment beschikbare gegevens te beslissen op de aanvraag.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

e. Het op 20 juli 2007 beslissen op de op 12 december 2006 ingediende aanvraag

11. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Uit het vereiste van voortvarendheid volgt dat de overheid zich in beginsel aan de wettelijke termijnen moet houden, hoewel dit vaak slechts termijnen van orde zijn. Aangezien wettelijke termijnen vaak de minimumeisen van voortvarendheid formuleren, zal overschrijding van de wettelijke termijn over het algemeen ook in strijd zijn met het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid. Het betekent echter ook dat afdoening binnen de wettelijke termijn geen garantie is dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden of bijzondere gevallen, waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn.

Ingevolge artikel 4:13 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) dient een beschikking binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag te worden gegeven. Deze termijn wordt op grond van artikel 4:15 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Uit artikel 4:5, eerste lid, onder c, van de Awb volgt dat het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Blijkens verzoeksters verklaring van 18 oktober 2007 dat REC ZeON haar had meegedeeld dat het dossier niet compleet was omdat onder andere logopedische gegevens ontbraken, de interne notitie van RDT Breda van 9 januari 2007 en de brief van verzoeksters gemachtigde van 17 januari 2007 was het duidelijk dat de Cvl logopedische gegevens nodig had om te kunnen beslissen op de aanvraag. Echter, niet is gebleken dat de Cvl verzoekster vóór 14 maart 2007 expliciet, bijvoorbeeld op schriftelijke wijze, heeft uitgenodigd de aanvraag binnen een bepaalde termijn door middel van logopedische gegevens aan te vullen. Daarbij neemt de Nationale ombudsman in aanmerking dat uit verzoeksters brief van 28 maart 2007 ook blijkt dat het voor verzoekster niet geheel

duidelijk was welke logopedische gegevens precies vereist waren. Gelet op het voorgaande was er naar de opvatting van de Nationale ombudsman geen sprake van opschorting van de wettelijke beslistermijn, zoals bedoeld in artikel 4:15 van de Awb. Gelet op het feit dat verzoekster haar aanvraag op 16 december 2006 had ingediend, had de Cvl uiterlijk op 6 februari 2007 moeten beslissen. De Cvl heeft echter pas op 20 juli 2007 een beslissing genomen op de aanvraag. De Cvl heeft de wettelijke beslistermijn van acht weken dan ook ruimschoots overschreden. Daarom is de Nationale ombudsman van oordeel dat de Cvl het vereiste van voortvarendheid heeft geschonden.

Hierbij wijst de Nationale ombudsman er nog op dat, indien de beslistermijn wel tijdig was opgeschort, het niet de bedoeling is dat een aanvrager eindeloos de tijd dient te krijgen om de aanvraag door middel van ontbrekende stukken aan te vullen. Als een bestuursorgaan een aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, dient er onder meer met het oog op de rechtszekerheid een (redelijke) termijn te worden gegeven. Als een aanvrager er vervolgens niet in slaagt de aanvraag binnen een redelijke termijn aan te vullen, ligt het op de weg van het bestuursorgaan om op verzoek van de aanvrager de termijn te verlengen of de aanvraag buiten behandeling te stellen dan wel op grond van de op dat moment beschikbare gegevens te beslissen op de aanvraag.

Gelet op het bovenstaande is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

f. Het op 20 juli 2007 weliswaar beslissen op de aanvraag, maar pas op 25 juli 2007 sturen van een gemotiveerd besluit, gedateerd 20 juli 2007

12. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat het bestuursorgaan verplicht is binnen een redelijke termijn te handelen. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

De Cvl heeft op vrijdag 20 juli 2007 de beslissing op de aanvraag naar verzoekster gestuurd. Op maandag 23 juli 2007 ontdekte de secretaris van de Cvl dat de redenen voor afwijzing per abuis niet waren opgenomen in het besluit. De Cvl heeft het gemotiveerde besluit vervolgens op 25 juli 2007 alsnog naar verzoekster verstuurd.

Hoewel de motivering van het besluit op grond van artikel 3:47, eerste lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) bij de bekendmaking van het besluit moet worden vermeld, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de Cvl na ontdekking van de fout het gemotiveerde besluit alsnog zeer voortvarend naar verzoekster heeft gestuurd. Daarbij neemt de Nationale ombudsman in aanmerking dat artikel 3:47, derde lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om de motivering van het besluit alsnog binnen een week na de bekendmaking van het besluit te verstrekken.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

B. Ten aanzien van de klachtbehandeling

a. Het niet horen van verzoekster alvorens bij brief van 2 augustus 2007 te reageren op haar klacht

13. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. Dit impliceert dat een klager in het kader van een klachtprocedure in de gelegenheid móet worden gesteld om te worden gehoord. Een bestuursorgaan dient burgers in de gelegenheid te stellen om voor hun belangen op te komen. Dit is onder meer van belang voor het na te streven vertrouwen in de onbevooroordeeldheid van de klachtbehandelende instantie.

Allereerst merkt de Nationale ombudsman op dat titel 9.1 van de Awb (klachtbehandeling door een bestuursorgaan) ingevolge het Besluit van 7 juni 1999 (zie Achtergrond, onder 1) niet van toepassing is op beleidsterreinen die worden bestreken door de Wet op de expertisecentra. De Nationale ombudsman ziet reden om ten aanzien van Commissies voor de Indicatiestelling titel 9.1 van de Awb analoog toe te passen. De in deze titel opgenomen bepalingen, bijvoorbeeld omtrent het horen van klagers, bevatten namelijk de minimumeisen voor interne klachtbehandeling. Derhalve zijn ook bestuursorganen, zoals de Commissies voor de Indicatiestelling, ten minste gehouden analoog toepassing te geven aan de in titel 9.1 van de Awb opgenomen bepalingen.

De Cvl heeft verzoeksters klacht op 25 juni 2007 via de Nationale ombudsman ontvangen. Op 6 juli 2007 heeft de Cvl verzoekster een aangetekende brief gestuurd waarin zij werd uitgenodigd voor een hoorzitting op 26 juli 2007. Omdat verzoekster van 3 juli 2007 tot 4 augustus 2007 op vakantie was, heeft zij de aangetekende brief niet ontvangen. Omdat verzoekster niet had gereageerd, heeft de Cvl bij brief van 2 augustus 2007 gereageerd op de klacht.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Cvl verzoekster feitelijk niet in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord, zoals op grond van artikel 9:10 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) is vereist. Naar de opvatting van de Nationale ombudsman had de Cvl er rekening mee moeten houden dat verzoekster de uitnodiging van 6 juli 2007, gelet op de zomervakantie van 30 juni 2007 tot en met 12 augustus 2007, niet (tijdig) zou ontvangen. Het had daarom op de weg van de Cvl gelegen om vóór 30 juni 2007 (telefonisch) contact op te nemen met verzoekster. Gelet op het voorgaande heeft de Cvl het vereiste van hoor en wederhoor geschonden.

Daarbij wijst de Nationale ombudsman erop dat de plicht om een klager te horen een essentieel onderdeel is van de klachtprocedure. Het horen dient verschillende doelen, namelijk verduidelijking van de klacht, verkrijging van nadere informatie, conflictoplossing, herstel van geschonden vertrouwen en waarheidsvinding. Horen moet in een

klachtprocedure het uitgangspunt zijn. Van het horen van de klager kan ingevolge artikel 9:10, tweede lid, van de Awb alleen worden afgezien, indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarvan was in dit geval geen sprake.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

b. Het pas op 10 oktober 2007 horen van verzoekster, terwijl zij reeds op 21 augustus 2007 had meegedeeld dat ze graag gehoord wilde worden

14. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat het bestuursorgaan verplicht is binnen een redelijke termijn te handelen. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval. Termijnoverschrijding als gevolg van afwezigheid van medewerkers in verband met vakantie, ziekte of onderbezetting kan wellicht als verklaring dienen maar niet als een rechtvaardiging.

Op 6 juli 2007 heeft de Cvl verzoekster een aangetekende brief gestuurd waarin zij werd uitgenodigd voor een hoorzitting op 26 juli 2007. Omdat de aangetekende brief op 3 augustus 2007 door het postkantoor werd geretourneerd, heeft de Cvl op 10 augustus 2007 telefonisch contact opgenomen met verzoekster. Verzoekster heeft daarbij laten weten dat zij nog zou overwegen of zij nog gebruik wilde maken van de mogelijkheid van een hoorzitting. Verzoekster heeft vervolgens bij e-mailbericht van 21 augustus 2007 aangegeven dat zij alsnog een hoorzitting zou willen. In verband met de vakantie van de voorzitter en secretaris van de Cvl is verzoeksters e-mailbericht van 21 augustus 2007 pas na 17 september 2007 beantwoord. Er waren geen andere medewerkers die verzoeksters e-mailbericht konden beantwoorden. De hoorzitting heeft vervolgens op 10 oktober 2007 plaatsgevonden.

Door verzoekster op 10 oktober 2007 te horen, terwijl zij al op 21 augustus 2007 had laten weten dat zij graag gehoord wilde worden, heeft de Cvl naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende voortvarend gehandeld. Dat de voorzitter en de secretaris tot 17 september 2007 op vakantie waren, kan weliswaar worden gezien als een verklaring voor de lange duur maar niet als een rechtvaardiging. Het ligt op de weg van de Cvl om tijdens de afwezigheid van bepaalde medewerkers adequate organisatorische maatregelen te treffen.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

c. Het behandelen van de klacht door medewerkers van de Cvl die bij de klacht betrokken waren

15. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit betekent dat in het geval van klachtbehandeling de medewerker die is belast met het inhoudelijke onderzoek naar de klacht niet betrokken mag zijn geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft.

Zoals reeds eerder is opgemerkt, is titel 9.1 van de Awb (klachtbehandeling door een bestuursorgaan) ingevolge het Besluit van 7 juni 1999 (zie Achtergrond, onder 1) niet van toepassing op beleidsterreinen die worden bestreken door de Wet op de expertisecentra. De Nationale ombudsman ziet ook hier reden om ten aanzien van Commissies voor de Indicatiestelling titel 9.1 van de Awb analoog toe te passen.

Vast staat dat de voorzitter van de Cvl, die betrokken was bij de klacht, de klacht heeft behandeld. Ingevolge artikel 9:7, eerste lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) geschiedt de behandeling van de klacht door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest. Door de voorzitter van de Cvl de klacht te laten behandelen, was er sprake van schijn van partijdigheid. Uit het tweede lid van artikel 9:7 van de Awb volgt echter dat het eerste lid niet van toepassing is, indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan. Het was dan ook op grond van artikel 9:7, tweede lid, van de Awb gerechtvaardigd dat de voorzitter van de Cvl de klacht zelf heeft afgehandeld. Daarbij neemt de Nationale ombudsman ook in aanmerking dat de Cvl een relatief klein bestuursorgaan is waarbij de mogelijkheden ontbreken om de klacht door een andere medewerker te laten behandelen. De Nationale ombudsman wijst er wel op dat het ter voorkoming van de schijn van partijdigheid zorgvuldiger was geweest, als de Cvl de klacht door een andere medewerker of een onafhankelijke klachtencommissie had laten behandelen.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van de Cvl om ten behoeve van de klachtbehandeling een onafhankelijke klachtencommissie in te stellen.

C. Ten aanzien van de duur van de bezwaarprocedure

16. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Uit het vereiste van voortvarendheid volgt dat de overheid zich in beginsel aan de wettelijke termijnen moet houden, hoewel dit vaak slechts termijnen van orde zijn. Aangezien wettelijke termijnen vaak de minimumeisen van voortvarendheid formuleren, zal overschrijding van de wettelijke termijn over het algemeen ook in strijd zijn met het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid. Het betekent echter ook dat afdoening binnen de wettelijke termijn geen garantie is dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden of bijzondere gevallen, waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan

zijn.

Verzoekster diende op 28 augustus 2007 een bezwaarschrift in tegen het afwijzende besluit van de Cvl van 20 juli 2007. De BAC werd door de Cvl om advies gevraagd. Gelet op de inschakeling van deze adviescommissie diende de Cvl ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 2) binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen. De Cvl moest daarom vóór 6 november 2007 een besluit nemen op het bezwaarschrift. Door op 2 november 2007 te beslissen op het bezwaarschrift, heeft de Cvl daaraan voldaan.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Commissie voor de Indicatiestelling te Sint-Michielsgestel is gegrond ten aanzien van:

het niet reageren op de in de brief van 28 maart 2007 gestelde vragen wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het weigeren een gesprek aan te gaan wegens strijd met het vereiste van correcte bejegening;

het op 20 juli 2007 beslissen op de op 12 december 2006 ingediende aanvraag wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid;

het niet horen van verzoekster alvorens te reageren op haar klacht wegens strijd met het vereiste van hoor en wederhoor;

het pas op 10 oktober 2007 horen van verzoekster, terwijl zij reeds op 21 augustus 2007 had meegedeeld dat ze graag gehoord wilde worden wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Commissie voor de Indicatiestelling te Sint-Michielsgestel is niet gegrond ten aanzien van:

het doorsturen van het dossier of stukken naar RDT Breda en VSO Ekkersbeek;

het op 20 juli 2007 weliswaar beslissen op de aanvraag, maar pas op 25 juli 2007 sturen van een gemotiveerd besluit, gedateerd 20 juli 2007;

het behandelen van de klacht door medewerkers van de Cvl die bij de klacht betrokken waren;

de duur van de bezwaarprocedure.

De klacht over de onderzochte gedragingen van de Commissie voor de Indicatiestelling te Sint-Michielsgestel mist feitelijke grondslag ten aanzien van:

het pas bij brief van 21 maart 2007 aangeven dat ter completering van het dossier een (recent) logopedisch rapport alsmede een verslag van logopedische therapie van het afgelopen halfjaar moesten worden overlegd.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de Cvl in overweging om bij het ontbreken van gegevens aanvragers in een zo vroeg mogelijk stadium op schriftelijke wijze expliciet duidelijk te maken welke gegevens nog ontbreken om te kunnen beslissen op de aanvraag en daarbij een redelijke termijn te stellen voor het indienen van de ontbrekende stukken.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van de Cvl om ten behoeve van de klachtbehandeling een onafhankelijke klachtencommissie in te stellen.

Onderzoek

Op 12 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Breda, met een klacht over een gedraging van de Commissie voor de Indicatiestelling te Sint-Michielsgestel (Cvl).

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Cvl op 28 november 2007 verzocht op de klacht en de gestelde vragen te reageren.

Op 31 januari 2008 werden er nadere vragen gesteld aan de Cvl.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van betrokkenen gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Het verzoekschrift van 10 september 2007, inclusief bijlagen;

De door verzoekster tot 7 november 2007 overgelegde stukken;

De door verzoekster telefonisch verstrekte informatie;

De reacties van de Cvl van 20 december 2007 en 5 maart 2008, inclusief bijlagen;

De reactie van verzoekster van 7 april 2008, inclusief bijlagen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Besluit van 7 juni 1999, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 12 mei 1999 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 214)

Enig artikel, aanhef en onder f

De wet van 12 mei 1999 tot aanvulling van de Algemene wet bestuurswet met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 214), treedt in werking met ingang van 1 juli 1999, met uitzondering van artikel I voor zover het betreft de beleidsterreinen die worden bestreken door de Wet op de expertisecentra.

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een

besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 4:5, eerste lid

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
 - a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
 - b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
 - c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Artikel 4:13

1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.
2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan.

Artikel 4:14

1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.
3. Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Artikel 4:15

De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 7:10, eerste lid

Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

Artikel 9:7

1. De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan.

Artikel 9:10

1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.
3. Van het horen wordt een verslag gemaakt.

3. Wet op de Expertisecentra

Artikel 28b, zesde lid, onder c

Het regionaal expertisecentrum heeft in elk geval tot taak het ondersteunen van de ouders bij het indienen van een verzoek als bedoeld in artikel 28c, eerste lid.

Artikel 28c, eerste lid

De commissie voor de indicatiestelling beoordeelt op verzoek van de ouders van een leerling, die zijn woonplaats heeft in het gebied van het regionaal expertisecentrum, of een leerling op basis van de in het achtste lid bedoelde criteria:

- a. in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget indien de leerling wordt ingeschreven bij een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet op het voortgezet onderwijs

alsmede

- b. toelaatbaar is tot een van de onderwijssoorten in een cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder b of c, waarvoor de commissie voor de indicatiestelling werkzaam is en zo

ja, tot welke onderwijssoort, dan wel toelaatbaar is tot het cluster, bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waarvoor de commissie voor de indicatiestelling werkzaam is.

4. Besluit leerlinggebonden financiering

Artikel 16 (Indicatiecriteria slechthorende kinderen)

1. Een leerling is toelaatbaar tot het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs aan slechthorende kinderen, indien:

a. op basis van audiologisch onderzoek:

1°. een gehoorstoornis tussen 35 decibel en 80 decibel is vastgesteld bij het beste oor zonder gehoortoestel maar indien aanwezig met gebruik van een cochleair implantaat dat tenminste twee jaar eerder is aangebracht, niet zijnde een gehoorstoornis als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder b; of

2°. zo nodig aangevuld met logopedisch onderzoek, een gehoorstoornis van meer dan 80 decibel is vastgesteld bij het beste oor zonder gehoortoestel, maar indien aanwezig met gebruik van een cochleair implantaat dat tenminste twee jaar eerder is aangebracht, waarbij de leerling kennelijk slechthorend functionerend is, en

b. sprake is van een beperking in de onderwijsparticipatie die blijkt uit:

1°. een leerachterstand als bedoeld in artikel 13, onder a; of

2°. een zeer geringe communicatieve redzaamheid als bedoeld in artikel 13, onder b; en

c. de zorg onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal kunnen sorteren, en de ondersteuning deelname aan het regulier onderwijs niet mogelijk maakt.

2. Een leerling van 12 jaar of ouder is tevens toelaatbaar tot het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs aan slechthorende kinderen, indien:

a. op basis van logopedisch en psychodiagnostisch onderzoek gericht op het communicatief en cognitief functioneren, zo nodig aangevuld met audiologisch onderzoek, is vastgesteld:

1°. spraak- of taalstoornissen, die niet toe te schrijven zijn aan een beperkt niveau van cognitief functioneren, op het gebied van spraakproblematiek, problemen in de auditieve verwerking, grammaticale problematiek, of lexicaal-semantische problematiek, bij welke stoornissen uit tests voor tenminste twee van de vier genoemde gebieden een afwijking naar beneden in spraak-taalontwikkeling van meer dan anderhalve standaarddeviatie blijkt; of

2°. een algemene spraak of taalstoornis die niet toe te schrijven is aan een beperkt niveau van cognitief functioneren, op het gehele gebied van spraak of taalstoornissen, namelijk spraakproblematiek, problemen in de auditieve verwerking, grammaticale problematiek en lexicaal-semanticke problematiek, bij welke stoornis uit de totaalscore op algemene tests voor spraak-taalproblematiek een afwijking naar beneden in spraak-taalontwikkeling van meer dan twee standaarddeviaties blijkt,

b. sprake is van een beperking als bedoeld in het eerste lid, onder b, en

c. gerichte spraak- of taaltherapie van een half jaar geen vooruitgang heeft opgeleverd, ofwel een ernstige stoornis, die indien van toepassing volgens het classificatiesysteem DSM-IV of ICD-10 is vastgesteld en de beperking, bedoeld in het eerste lid, onder b, negatief beïnvloedt,

d. de zorg onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal kunnen sorteren, en de ondersteuning deelname aan het regulier onderwijs niet mogelijk maakt.

3. Een leerling van 12 jaar of ouder is tevens toelaatbaar tot het onderwijs, bedoeld in het eerste lid, aanhef, indien:

a. een stoornis uit het autismespectrum is vastgesteld volgens het classificatiesysteem DSM IV waarbij de verbale communicatieve beperking op de voorgrond staat, blijkend uit onderzoeksgegevens die wijzen op ernstige achterstand in lexicaal-semanticke kennisontwikkeling of pragmatiek,

b. sprake is van een beperking als bedoeld in het eerste lid, onder b, en

c. de zorg onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal kunnen sorteren, en de ondersteuning deelname aan het regulier onderwijs niet mogelijk maakt.

Artikel 17 (Indicatiecriteria kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden)

1. Een leerling is toelaatbaar tot het speciaal onderwijs aan kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, indien:

a. op basis van logopedisch en psychodiagnostisch onderzoek gericht op het communicatief en cognitief functioneren, zo nodig aangevuld met audiologisch onderzoek, is vastgesteld:

1°. spraak- of taalstoornissen, die niet toe te schrijven zijn aan een beperkt niveau van cognitief functioneren, op het gebied van spraakproblematiek, problemen in de auditieve verwerking, grammaticale problematiek, of lexicaal-semanticke problematiek, bij welke stoornissen uit tests voor tenminste twee van de vier genoemde gebieden een afwijking naar beneden in spraak-taalontwikkeling van meer dan anderhalve standaarddeviatie blijkt;

of

2°. een algemene spraak-taalstoornis die niet toe te schrijven is aan een beperkt niveau van cognitief functioneren, op het gehele gebied van spraakproblematiek, problemen in de auditieve verwerking, grammaticale problematiek, of lexicaal-semanticke problematiek, bij welke stoornis uit de totaalscore op algemene tests voor spraak-taalproblematiek deviatie naar beneden in spraak-taalontwikkeling van meer dan twee standaarddeviaties blijkt,

b. gerichte spraak- of taaltherapie van een half jaar geen vooruitgang heeft opgeleverd, ofwel een ernstige stoornis, die indien van toepassing volgens het classificatiesysteem DSM-IV of ICD-10 is vastgesteld en de beperking, bedoeld onder c, negatief beïnvloedt,

c. sprake is van een beperking in de onderwijsparticipatie die blijkt uit:

1°. een leerachterstand als bedoeld in artikel 13, onder a; of

2°. een zeer geringe communicatieve redzaamheid als bedoeld in artikel 13, onder b, en

d. de zorg onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal kunnen sorteren, en de ondersteuning deelname aan het regulier onderwijs niet mogelijk maakt.

2. Een leerling is tevens toelaatbaar tot het onderwijs, bedoeld in het eerste lid, aanhef, indien:

a. een stoornis uit het autismespectrum is vastgesteld volgens de classificatiesysteem DSM-IV, waarbij de verbale communicatieve beperking op de voorgrond staat, blijkend uit onderzoeksgegevens die wijzen op ernstige achterstand in lexicaal-semanticke kennisontwikkeling of pragmatiek,

b. de zorg onvoldoende effect heeft gesorteerd of zal kunnen sorteren, en de ondersteuning als deelname aan het regulier onderwijs niet mogelijk maakt, en

c. sprake is van een beperking als bedoeld in het eerste lid, onder b.