



Rapport

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl) van het Regionaal Expertise Centrum (REC) BovenAmstel aanvragen om een indicatie voor leerlinggebonden financiering of toelating tot het speciaal onderwijs niet direct in behandeling neemt maar eerst een (verplicht) voortraject bij het regioloket van het REC BovenAmstel laat plaatsvinden. In het geval van verzoekers leidde dit ertoe dat hun - volledige - aanvraag van 22 april 2008 pas op 20 juni 2008 formeel in behandeling werd genomen door de Cvl.

Beoordeling Bevindingen

1. Op 22 april 2008 dienden verzoekers een aanvraag in voor de continuering van de leerlinggebonden financiering voor hun zoon. Zij deden dit, conform de door de Cvl voorgeschreven procedure, via de zorgcoördinator van de school, bij een zogenoemd regioloket. Op 22 april 2008 liet de zorgcoördinator verzoekers weten dat zij alle benodigde stukken naar het regioloket had gestuurd.

Op 12 juni 2008 hoorden zij van de zorgcoördinator dat het dossier door de trajectbegeleider van het regioloket niet compleet zou zijn bevonden. Dit bleek echter het gevolg te zijn van een misverstand omtrent de aanvraag; het ging, anders dan deze trajectbegeleider aannam, om een herindicatie en niet om een aanvraag om een eerste indicatiestelling.

2. Op 17 juni 2008 dienden verzoekers een klacht in bij de Cvl. Zij gaven onder meer aan dat de capaciteit van de trajectbegeleider blijkbaar ontoereikend was waardoor lange doorlooptijden en onzorgvuldigheid ontstonden. Ook wezen zij de Cvl erop dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen onderscheid maakt tussen informeel en formeel ingediende aanvragen. Veronderstellende dat hun aanvraag op 23 april 2008 was ontvangen door het regioloket, diende de Cvl uiterlijk 18 juni 2008 een beslissing te nemen.

3. Bij brief van 23 juni 2008 liet de Cvl verzoekers onder meer weten dat alle opgevraagde gegevens over hun kind nu in haar bezit waren. Op 20 juni 2008 was de termijn van acht weken, waarbinnen de Commissie een besluit moest nemen, begonnen. Verzoekers' zoon zou op 30 juni 2008 worden besproken.

Op 1 juli 2008 besliste de Cvl dat verzoekers' zoon recht had op een herindicatie voor cluster 4-onderwijs.

4. Bij brief van 25 juni 2008 gaf de coördinator van de REC BovenAmstel een reactie op de klacht, dit omdat de wijze waarop meldingen in ontvangst worden genomen en worden doorgeleid naar de Cvl een formele REC-taak is. Hij gaf aan dat er inderdaad teveel tijd

was verstreken tussen het indienen van de aanvraag en de eerste reactie. De Inspectie van het Onderwijs had aangegeven dat het volledig krijgen van het dossier bij het regioloket, in overleg met de ouders en eventuele externe instanties, maximaal drie maanden mag duren. Die termijn was wel gehaald in dit geval, maar dat was meer geluk dan wijsheid geweest, gezien de late reactie op de veronderstelde ontbrekende informatie in het dossier.

Wanneer het regioloket klaar was werd het dossier overgedragen aan de Cvl, zo werd verder aangegeven. De Inspectie paste vanaf dan de Awb-termijn van acht weken toe. Er was inderdaad een fout gemaakt door de trajectbegeleider. Deze beoordelingsfout, gecombineerd met de late reactie, had natuurlijk een onnodige belasting opgeleverd van verzoekers. Er zouden dan ook maatregelen worden genomen om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen.

5. Bij brief van 10 september 2008 reageerden verzoekers op het voorgaande. Zij gaven aan de wijze waarop hun klacht was behandeld zeer te waarderen; deze was duidelijk serieus genomen. Wel bleven zij met de Cvl van mening verschillen over de beslistermijn. Naar hun mening was de Cvl verantwoordelijk voor de aanvraagprocedure. Op grond van de Awb startte de beslistermijn op het moment dat de aanvraag werd ontvangen en deze bedroeg dan (in beginsel) acht weken. Wel kon de procedure worden opgeschort als de aanvraag niet volledig bleek te zijn. Naar de mening van verzoekers bood de Awb geen ruimte voor een langere beslistermijn dan de hier genoemde. De Cvl had dus feitelijk rond 19 juni 2008 een beslissing moeten nemen. Echter, in de bevestiging die van de Cvl werd ontvangen bleek dat werd uitgegaan van een ontvangstdatum van 20 juni 2008; dan ging ook pas de termijn van acht weken in. Wel nam de Cvl hierna gelukkig snel een besluit.

Ten slotte merkten zij op dat, de redering van de Cvl volgend, voor iedere aanvraag een beslistermijn van maximaal vijf maanden zou gelden, ook als een aanvraag volledig was ingediend. Dit kon niet de bedoeling zijn.

6. Op 13 oktober 2008 gaf de coördinator van de REC BovenAmstel een reactie. Hij liet verzoekers weten dat de procedure van de indicatiestelling bij REC BovenAmstel in april dat jaar onderdeel was geweest van een onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs. De REC had aangevoerd dat de aanmelding bij een regioloket, waarbij meestal nog van alles aan de aanmelding ontbrak, niet als de start van de termijn van acht weken kon worden gezien. Dit noemde de REC BovenAmstel dan ook het voortraject. Wanneer het dossier aan de eisen voldeed en de benodigde informatie (ook van bijvoorbeeld jeugdzorg- of GGZ-instellingen) aanwezig was, startte wat de REC betreft de Awb-termijn. De inspectie had dit gebillijkt en had aangegeven een termijn van maximaal drie maanden voor het voortraject redelijk te vinden; hierna ging dan de termijn in de zin van de Awb in.

Verder werd aangegeven dat de Cvl, in de praktijk, niet meer dan twee weken nodig had als het regioloket zijn werk deed. Verder werden verzoekers erop gewezen dat de

werkwijze landelijk gezien nogal varieerde; het voortraject werd bijvoorbeeld ook uitgevoerd door de scholen voor speciaal onderwijs, door diensten voor Ambulante Begeleiding of door centrale loketten, maar overal viel het voortraject buiten de Awb-termijn. Als het voortraject wel binnen de Awb-termijn zou moeten vallen, zou direct een bureaucratische rompslomp ontstaan vanwege voortdurende meldingen van overschrijdingen van de beslistermijn. Wel zou de termijnkwestie altijd duidelijk moeten worden gemeld aan de ouders; op dat punt zou nog actie kunnen worden ondernomen.

7. Bij e-mailbericht van 28 oktober 2008 wendden verzoekers zich met een klacht tot de Nationale ombudsman. Op 31 oktober 2008 besprak de behandelend medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman de klacht met verzoeker. Verzoeker gaf nog aan dat aan ouders feitelijk niet de keuze werd gelaten om de aanvraag rechtstreeks bij de Cvl in te dienen; het indienen van de aanvraag kon alleen via het regiololet.

8. Bij brief van 17 november 2008 werd de klacht voorgelegd aan de Cvl te Duivendrecht. Op 5 december 2008 werd de reactie ontvangen. Namens de Cvl werd het volgende aangegeven:

"...Uw vraag of er sprake is van een verplicht voortraject bij een regiololet kan ik ontkennend beantwoorden. Het adres van de CVI staat op de website vermeld, dus als ouders het willen kunnen zij de CVI rechtstreeks benaderen. Wel is het zo, dat op de website of via andere kanalen de mogelijkheid van rechtstreekse aanmelding bij de CVI niet wordt genoemd. We sturen ouders wel degelijk richting regiololetten. De reden daarvoor is dat een andere werkwijze voor ouders aanleiding kan zijn om de regiololetten te omzeilen in de hoop dan sneller klaar te zijn. Dit zou valse hoop bieden. Ten eerste moet elk dossier, dit is bij regelgeving verplicht, worden vertaald naar een digitaal protocol. De CVI beoordeelt in eerste instantie dit protocol, waarbij desgewenst van de onderliggende dossiercomponenten gebruik gemaakt wordt. De CVI zou, als er ook maar iets aan een dossier ontbreekt (een handtekening op onderliggend stuk bijvoorbeeld) het dossier terug moeten sturen, of negatief beschikken, zonder dat zij de capaciteit hebben toelichting te geven, laat staan de dossiervorming te ondersteunen. Om dit te voorkomen is er dan een centraal loket nodig, waar de aanmeldingen ontvangen en alle voorbereidende handelingen worden verricht.

Hiermee hebben we ervaring opgedaan. Het REC BovenAmstel heeft enkele jaren een centraal loket gehad. In de huidige regiololetten is de werkwijze van ons voormalige centrale loket gekopieerd, maar dan regionaal ingebed in, en aangesloten op, een bredere adviesfunctie en (in opbouw zijnde) integrale indicatiemogelijkheden. De regiololetten zijn ingericht om ouders te ondersteunen in het ingewikkelde proces van dossiervorming en om scholen aan te spreken op hun verplichtingen in dit proces. Daar investeert het REC BovenAmstel in. Wij zijn in dit systeem redelijk succesvol, omdat het percentage negatieve beschikkingen onder de 2% ligt (cijfer 2007), en er de laatste jaren geen klachten zijn ingediend. De klacht van (verzoeker; N.o.) is de eerste sinds lange tijd, een klacht die wij

overigens zeer serieus nemen en hopen adequaat te hebben beantwoord.

Het beleid van het inrichten van regionale loketten onder verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden voor regulier onderwijs loopt in de pas met het overheidsbeleid. In het kader van Passend Onderwijs heeft de landelijke overheid wetgeving in voorbereiding, waarmee in elke passende onderwijsregio 1 loket voor alle onderwijs en zorgindicaties verplichtend wordt geregeld. De Amstelland en de Meerlanden regio is zo'n beoogde passend onderwijs regio. De wetgeving zal in 2011 van kracht worden.

Overigens heb ik met de inspectie voor het onderwijs onze werkwijze besproken in april dit jaar, ook op het punt van toegang tot de CVI. De inspectie heeft zich ervan vergewist dat de toegang tot de CVI altijd aanwezig is. Maar dat betekent voor de inspectie de garantie dat wanneer medewerkers van een regioloket ouders adviseren niet over te gaan tot aanmelding, om wat voor redenen dan ook, ouders die mogelijkheid indien zij dit toch wensen, niet wordt ontzegd. Met de samenwerkingsverbanden wordt binnenkort de uitvoering van de aanmeldfunctie voor cluster 4 formeel nader geregeld, zodat deze toegang tot de CVI nog eens van een extra legitimering wordt voorzien.

Het punt dat u aan de orde stelt van rechtstreekse toegang tot de CVI, is als zodanig nog niet aan de orde geweest bij een regioloket. Ik ga er vanuit, dat het REC BovenAmstel wettelijk correct handelt als het gaat om de toegang tot de CVI. Ik denk dat het REC BovenAmstel bovendien veel meer doet dan wettelijk verplicht is, om ouders in het aanmeldingsproces goed te laten ondersteunen..."

9. Bij brief van 17 maart 2009 werd namens de Cvl onder meer nog het volgende aangegeven. Er had inmiddels weer contact met de Inspectie van het Onderwijs plaatsgevonden. De inspectie had hierbij aangegeven dat de totale termijn van aanmelding of indicatie maximaal drie maanden mag zijn, inclusief de acht weken die de Cvl op grond van de Awb heeft. In eerdere reacties die namens de Cvl waren gegeven was er ten onrechte van uitgegaan dat de Awb-termijn buiten de termijn van drie maanden viel.

De praktijk zou daarop worden aangepast; in voorkomende gevallen zou gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de procedure formeel stop te zetten of weer te starten. Ouders zouden in dat geval ook formeel op de hoogte worden gesteld.

Verder werd nog aangegeven dat de Cvl op geen enkele manier de bedoeling had gehad de verplichting, dat een volledig dossier binnen acht weken tot een beslissing moet leiden, te relativeren.

Verder werd door REC BovenAmstel, op 19 maart 2009, daarnaar gevraagd nog aangegeven dat ernaar wordt gestreefd een volledig dossier binnen twee weken na ontvangst door te geleiden naar de Cvl.

II. Beoordeling

10. Verzoekers klagen erover dat de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertise Centrum BovenAmstel aanvragen om een indicatie voor leerlinggebonden financiering of toelating tot het speciaal onderwijs niet direct in behandeling neemt maar eerst een (verplicht) voortraject bij het regioloket van het REC BovenAmstel laat plaatsvinden. In het geval van verzoekers leidde dit ertoe dat hun - volledige - aanvraag van 22 april 2008 pas op 20 juni 2008 formeel in behandeling werd genomen door de Cvl.

11. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit houdt ook in dat burgers niet mogen worden afgehouden van de mogelijkheid om, op grond van de Awb, een aanvraag in te dienen.

12. Het REC, een samenwerkingsverband tussen scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dient ouders onder meer te ondersteunen bij het samenstellen van het dossier voor de Cvl (zie Achtergrond). De Cvl maakt onderdeel uit van de REC.

Vanaf 1 augustus 2007 dienen ouders die onder REC BovenAmstel vallen hun aanvraag om indicatiestelling niet meer in bij REC BovenAmstel maar bij een regioloket; hier vindt nu de voorbereiding van het dossier voor de Cvl plaats.

Wanneer de aanvraag compleet is wordt deze doorgeleid naar de Cvl; vanaf dat moment is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Deze geeft onder meer voorschriften voor de behandelingsduur van aanvragen; op grond van artikel 4:13 Awb wordt in beginsel uitgegaan van een termijn van maximaal acht weken waarbinnen de beslissing moet volgen.

13. Verzoekers dienden een aanvraag om een herindicatie in; deze was volledig. De voorfase bij het regiokantoor nam, onder meer door een fout van het regiokantoor, twee maanden in beslag. Indien de aanvraag rechtstreeks bij de Cvl was ingediend had een beslissing, gezien de eisen die de Awb stelt, al binnen die periode genomen moeten zijn.

14. De Nationale ombudsman stelt voorop dat het regioloket een belangrijke rol vervult bij het aanvragen van indicaties voor het speciaal onderwijs. Ook lijkt deze opzet, zoals namens de Cvl werd aangegeven, goed aan te sluiten bij toekomstige ontwikkelingen. Voor het overgrote deel van de aanvragers zal het regioloket dan ook in een belangrijke behoefte voorzien. Bovendien wordt de Cvl op deze wijze zo min mogelijk belast. De Nationale ombudsman acht het daarom begrijpelijk dat de REC BovenAmstel ernaar streeft dat ouders een aanvraag zoveel mogelijk bij het regioloket indienen. Verder is duidelijk dat deze voorfase niet onder de Awb valt. Wel acht de Nationale ombudsman het van belang dat complete aanvragen die bij het regioloket worden ingediend zo snel mogelijk worden doorgeleid naar de Cvl. De door REC BovenAmstel genoemde termijn van maximaal twee weken acht hij in dit verband redelijk.

Anderzijds kunnen ouders niet worden afgehouden van hun recht om een aanvraag direct bij de Cvl in te dienen. Deze zal een dergelijke aanvraag dan ook op grond van de Awb in behandeling moeten nemen. Mocht de aanvraag onvolledig zijn dan wordt de termijn van acht weken opgeschort vanaf het moment dat de aanvrager uitdrukkelijk in de gelegenheid wordt gesteld de aanvraag aan te vullen, tot het moment waarop de aanvraag compleet is. Dit valt af te leiden uit de artikelen 4:5 en 4:15 van de Awb.

De Nationale ombudsman is overigens niet gebleken dat de Cvl BovenAmstel een direct ingediende aanvraag niet in behandeling zou nemen.

Alles overziend acht de Nationale ombudsman de gedraging behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Commissie voor de Indicatiestelling te Duivendrecht is niet gegrond.

Onderzoek

Op 28 oktober 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van dezelfde datum van de familie R. te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de Commissie voor de Indicatiestelling te Duivendrecht.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Commissie voor de Indicatiestelling verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie die namens de Commissie voor de Indicatiestelling werd gegeven gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 28 oktober 2008 met als bijlagen onder meer:
 - De klacht die verzoekers de Cvl op 17 juni 2008 stuurden;
 - De reactie op verzoekers' klacht van 25 juni 2008;
 - De reactie op de klachtafhandelingsbrief van 10 september 2008.
2. De notitie van het telefoongesprek met verzoeker op 31 oktober 2008.
3. De reactie die de Cvl op de klacht gaf, gedateerd 4 december 2008.
4. De reactie van verzoeker op hetgeen de Cvl liet weten.
5. De nadere reactie van de Cvl, gedateerd 17 maart 2009 en het telefoongesprek dat over deze reactie werd gevoerd op 19 maart 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5, eerste lid

"...Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

(...)

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 4:15

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.

2. Van de website van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

"...Ouders melden hun kind aan bij het REC in de regio waar hun kind woont. Het REC moet het cluster vertegenwoordigen dat overeenkomt met de problematiek van de leerling. Het centrum ondersteunt de ouders bij het samenstellen van het benodigde dossier voor de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Als ouders beschikken over een compleet dossier, kunnen zij hun kind ook direct aanmelden bij de CvI.

(...)

Het REC:

- ondersteunt de ouders bij het indienen van een verzoek om indicatiestelling
- helpt bij het vormen van een dossier voor de CvI
- draagt zorg voor eventueel aanvullend onderzoek

(...)"

3. Aanmelding bij REC BovenAmstel cluster 4 per 1 augustus 2007

"...De manier van aanmelden bij REC BovenAmstel cluster 4 is veranderd. Per 1 augustus 2007 meldt men voor een cluster 4 als volgt aan:

1. voor leerlingen in de basisschool leeftijd: bij een samenwerkingsverband voor primair onderwijs.

(...)

Alle samenwerkingsverbanden hebben hiervoor een loket aangewezen. Aanmelden bij een REC cluster 4 school (...) kan vanaf 1-8-2007 niet meer. Wel blijft de Commissie voor de Indicatiestelling van REC BovenAmstel de indicatiebeslissingen nemen.

(...)

Het is een van de taken van een REC om de indicatiestelling te regelen en ouders te begeleiden in het traject van de indicatiestelling. Maar vanaf de start van de RECs in 2003

wilden veel schoolbesturen in het regulier onderwijs en die van het REC zelf de indicatiestelling dichterbij de scholen zelf organiseren. Ook wilden de besturen de verschillende indicatietrajecten zoveel mogelijk gaan samenvoegen. In de loketten van de samenwerkingsverbanden gaat nu in ieder geval de voorbereiding van indicatiestelling voor cluster 4 plaatsvinden. Elk loket levert complete dossiers aan bij de Commissie voor de Indicatiestelling van REC BovenAmstel, die de indicatiebeslissingen blijft nemen..."

4. Invoeringsplan Passend Onderwijs (Organisatie Passend Onderwijs, december 2007)

"...3.1.2. Veldinitiatief

(...)

De indicatieprocedure van de samenwerkingsverbanden po/vo en de rec's worden aaneengeschakeld zodat er als het ware één loket ontstaat voor de indicatiestelling. Besluitvorming over indicaties vindt (tot 2011) plaats door de wettelijk voorgeschreven organen (PCL, RVC en CVI).

(...)

Er kan al veel binnen de huidige wetgeving:

- Er zijn verschillende varianten om tot één loket voor de indicatiestelling te komen, bijvoorbeeld via het principe frontoffice/backoffice of door bundeling van de verschillende commissies waar volgens verschillende wetgevingsvoorschriften wordt geïndiceerd..."