ECLI:NL:RVS:2009:BJ7219

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	09-09-2009
Datum publicatie	09-09-2009
Zaaknummer	200809194/1/H2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 juni 2007 heeft de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertisecentrum 2 Holland-Flevoland, (hierna: de commissie) een verzoek van [appellanten] om hun [dochter] in aanmerking te laten komen voor een hernieuwde toekenning van een leerlinggebonden budget en toelaatbaarverklaring voor scholen van cluster 2 afgewezen.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 8:72
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200809194/1/H2.

Datum uitspraak: 9 september 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Alkmaar van 12 november 2008 in zaak nr. 08/421 in het geding tussen:

[appellanten]

en

de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertisecentrum 2 Holland-Flevoland.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2007 heeft de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertisecentrum 2 Holland-Flevoland, (hierna: de commissie) een verzoek van [appellanten] om hun [dochter] in aanmerking te laten komen voor een hernieuwde toekenning van een leerlinggebonden budget en toelaatbaarverklaring voor scholen van cluster 2 afgewezen.

Bij besluit van 20 december 2007 heeft de commissie het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2008, verzonden op 18 november 2008, heeft de rechtbank Alkmaar (hierna: de rechtbank) het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 december 2007 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 december 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 29 januari 2009.

De commissie heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juni 2009, waar [appellanten], in persoon en bijgestaan door mr. J.P.J. van de Griend, en de commissie, vertegenwoordigd door haar [voorzitter], zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Bij brief van 29 juni 2009 heeft de commissie desgevraagd nadere inlichtingen verschaft.

[appellanten] hebben een reactie ingediend.

Partijen hebben de Afdeling toestemming verleend om te bepalen dat een nadere zitting achterwege blijft.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 17 van het Besluit leerlinggebonden financiering (hierna: het Blf) dat betrekking heeft op de indicatiecriteria voor cluster 2 is een leerling 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-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-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-semantische 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.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, is een leerling bij wie een stoornis is vastgesteld die gepaard gaat met een structurele beperking in de onderwijsparticipatie die niet leidt tot toelaatbaarheid op grond van de artikelen 15 tot en met 23, eveneens toelaatbaar tot een van de onderwijssoorten in cluster 2 of 3, dan wel tot cluster 4 indien de ernst van de stoornis en de beperking in de onderwijsparticipatie vergelijkbaar zijn met die van de op grond van artikel 15 tot en met 23 toelaatbare leerlingen. De aard van de stoornis(sen) en de aard van de beperking in de onderwijsparticipatie zijn in dat geval bepalend voor de onderwijssoort waarvoor de leerling toelaatbaar is.

Blijkens de toelichting op artikel 17 van het Blf (Stb. 2006, 327) moet door psychologisch en logopedisch onderzoek worden aangetoond dat de spraak- of taalstoornis niet is toe te schrijven aan een beperkt niveau van cognitief functioneren. Bij een beperkt niveau van cognitief functioneren gaat het om het niveau van moeilijk lerende kinderen. Het cognitief functioneren wordt vastgesteld met een algemene intelligentietest. De indicatie voor cluster 2 en het speciaal basisonderwijs wordt hierdoor duidelijker afgebakend. Een niveau van functioneren waarbij het intelligentiequotiënt lager dan 70 is leidt tot indicatie voor cluster 3.

2.2. In het besluit van 26 juni 2007 heeft de commissie zich op het standpunt gesteld dat de spraakproblematiek van [dochter] niet is toe te schrijven aan haar cognitief ontwikkelingsniveau, maar de taalproblematiek wel. De leerachterstanden van [dochter] zijn volgens de commissie niet te verklaren vanuit haar taalproblemen, maar komen volgens de commissie voort uit haar verstandelijk vermogen dat gemeten met de SON-R test (Snijders-Oomen Non-verbale intelligentietest Revisie) als licht verstandelijk gehandicapt kan worden omschreven. De zorgstructuur van het reguliere voortgezet onderwijs lijkt niet toereikend om [dochter] adequaat te kunnen begeleiden. De commissie komt op grond van het eerstgenoemde criterium tot de conclusie dat [dochter] als licht verstandelijk gehandicapte gebaat zou kunnen zijn met zorg vanuit cluster 3 en niet toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs vanuit cluster 2.

Bij het besluit op bezwaar heeft de commissie het primaire besluit gehandhaafd. Daartoe heeft de commissie overwogen dat aan het stoorniscriterium 'ernstige spraak- en taalmoeilijkheden' niet wordt voldaan, omdat de spraak- en taalproblematiek samenhangen met [dochters] algehele cognitieve ontwikkelingsniveau. Voorts wordt aan het criterium 'ernstige structurele beperking in de onderwijsparticipatie' wel voldaan, maar wordt niet voldaan aan het criterium 'ontoereikende zorgstructuur'.

2.3. De rechtbank heeft het besluit van 20 december 2007 vernietigd, omdat de bezwaaradviescommissie in haar advies van 4 december 2007, dat ten grondslag ligt aan dat besluit, de situatie van [dochter] heeft getoetst aan een regeling die inmiddels is vervallen en uit het advies niet blijkt dat is getoetst of gerichte spraak- of taaltherapie van een half jaar geen vooruitgang heeft opgeleverd, het bestreden besluit voorts summier is gemotiveerd en de vereiste zorgvuldigheid bij de voorbereiding van het besluit niet in acht is genomen. De rechtbank heeft de rechtsgevolgen van het besluit evenwel in stand gelaten omdat het intelligentiequotiënt van [dochter] door middel van een door een psycholoog en een psychologisch assistent afgenomen SON-R test is geschat op 68 en zij, gelet op artikel 17 van het Blf, reeds daarom niet in aanmerking komt voor een indicatie voor cluster 2 en de commissie tot dezelfde conclusie is gekomen.

2.4. Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van finale beslechting van het geschil te onderzoeken. Daarbij dient zij onder meer te beoordelen of er grond is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het aangewezen zijn om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, indien het bestuursorgaan vasthoudt aan het besluit voor zover het die rechtsgevolgen betreft, het besluit in zoverre de rechterlijke toets doorstaat en de rechtbank van oordeel is dat de gebreken die aan het besluit kleven, hersteld kunnen

worden.

2.5. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand heeft gelaten en daartoe heeft overwogen dat de commissie zal kunnen afgaan op de uitslag van het onderzoek naar de intelligentie van hun dochter. De rechtbank heeft daarbij onvoldoende rekening gehouden met de problemen van hun dochter die door dyslexie en trage motoriek niet goed in staat is een test te doen zoals die is afgenomen. De rechtbank heeft ten onrechte geen deskundige ingeschakeld om het rapport te beoordelen, aldus [appellanten].

2.5.1. De rechtbank heeft voor het instandlaten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit ten onrechte doorslaggevende betekenis toegekend aan de bij [dochter] in juni 2005 afgenomen intelligentietest. Bij deze test is het intelligentiequotiënt geschat op 68, een zeer gering verschil met de door de commissie gehanteerde, in de toelichting op artikel 17 van het Blf genoemde, norm van 70. Gelet op het feit dat deze test ruim twee jaren vóór het besluit op bezwaar is afgenomen, en op het geringe verschil tussen de uitkomst van de test en de door de commissie gehanteerde norm, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de commissie louter op basis van de uitkomst van die test zich op het standpunt kan stellen dat de spraak- of taalstoornissen toe te schrijven zijn aan een beperkt niveau van cognitief functioneren. Het betoog slaagt reeds daarom.

2.6. De Afdeling heeft met het oog op proceseconomie, in het kader van het betoog van [appellanten] dat [dochter] ook niet in aanmerking zal komen voor cluster 3, het onderzoek heropend en de commissie bij brief van 18 juni 2009 gevraagd aan te geven, of zij heeft bezien of [dochter] op grond van de zogeheten beredeneerde afwijking als bedoeld in artikel 25 van het Blf in aanmerking zou kunnen komen voor verlenging van speciale onderwijszorg cluster 2. En in het geval zij dat heeft gedaan, om welke reden [dochter] ook niet op grond van die bepaling in aanmerking komt voor verlenging.

2.6.1. De commissie heeft in de antwoordbrief van 29 juni 2009 niet uiteengezet waarom in het geval van [dochter] geen sprake is van een stoornis die gepaard gaat met een structurele beperking in de onderwijsparticipatie die ook al leidt die niet tot toelaatbaarheid op grond van de artikelen 15 tot en met 23 van het Blf, toch zodanig ernstig is dat deze gevoegd bij de beperking in de onderwijsparticipatie vergelijkbaar is met die van de op grond van artikel 15 tot en met 23 toelaatbare leerlingen. De commissie stelt zich op het standpunt dat artikel 25 slechts ziet op de stoornissen en beperkingen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, b en c van het Blf terwijl bovendien bij toetsing aan artikel 25 niet wordt voldaan aan het criterium dat de zorg in het regulier onderwijs ontoereikend moet zijn als bedoeld in artikel 17, eerste lid, aanhef en onder d.

De commissie heeft zich evenwel in het besluit van 26 juni 2007 zelf op het standpunt gesteld dat de zorgstructuur van het regulier voortgezet onderwijs niet toereikend lijkt om [dochter] adequaat te kunnen begeleiden. De rechtbank heeft voorts ter zake van het in het besluit op bezwaar ingenomen standpunt, dat [appellanten] niet aannemelijk hebben gemaakt dat de zorg in het regulier onderwijs ontoereikend is, overwogen dat een evaluatie van de ambulante begeleiding ontbreekt en het op de weg van de commissie lag om een nadere onderbouwing van het al dan niet toereikend zijn van de zorgstructuur en een evaluatie van de gegeven ambulante behandeling te vragen. Nu de commissie tegen dat oordeel niet is opgekomen, gaat de Afdeling aan dit standpunt van de commissie in de brief van 29 juni 2009 voorbij. Het staat daarom onvoldoende vast dat [dochter] ook niet op grond van artikel 25 Blf voor de gevraagde toekenning in aanmerking kan komen.

2.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 20 december 2007 in stand blijven. De commissie dient met inachtneming van deze uitspraak en de uitspraak van de rechtbank opnieuw te besluiten op het door [appellanten] tegen het besluit van 26 juni 2007 gemaakte bezwaar.

2.8. Het op artikel 8:73 van de Awb gebaseerde verzoek om schadevergoeding dient te worden afgewezen, reeds omdat nadere besluitvorming is vereist en op de uitkomst daarvan niet kan worden

vooruitgelopen.

2.9. De commissie dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Alkmaar van 12 november 2008 in zaak nr. 08/421, voor zover is bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 20 december 2007 in stand blijven;

III. wijst het verzoek om schadevergoeding af;

IV. veroordeelt de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertisecentrum 2 tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de Commissie voor de Indicatiestelling van het Regionaal Expertisecentrum 2, aan [appellanten] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 216,00 (zegge: tweehonderdzestien euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. T.M.A. Claessens, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.R. Poot, ambtenaar van Staat.

w.g. Claessens w.g. Poot
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 september 2009

362.