

COLLEGE VAN TOEZICHT VAN DE NEDERLANDSE VERENIGING VAN PEDAGOGEN EN ONDERWIJSKUNDIGEN

21-05 Uitspraak van het College van Toezicht van de Nederlandse Vereniging van pedagogen en Onderwijskundigen (hierna: de NVO) inzake het klachtschrift van (...) (hierna klaagster) jegens (...) (hierna verweerster).

Samenstelling van het College van Toezicht van de NVO

De heer mr. T.J. Dorhout Mees (voorzitter), mevrouw drs. C.E.H.M. Backhuijs-Raijmakers (lid), de heer dr. F.C.P. van der Horst (lid) en mevrouw L.S.A. Nuijtinck MSc. (lid).
Ambtelijk secretaris: mevrouw mr. J. Siemons

Het College van Toezicht (hierna: het College) heeft het volgende overwogen en beslist:

1. Verloop van de procedure en ontvankelijkheid

Op 19 juli 2021 ontving het College via de e-mail een klachtschrift van klaagster gedateerd 19 juli 2021 en inhoudende een klacht over verweerster. Klaagster deelde in het klachtschrift mee de klacht niet bij een andere tuchtrechtelijke instantie te hebben ingediend. Het College bevestigde de ontvangst van het klachtschrift bij e-mail van 19 juli 2021.

Bij e-mail van 20 juli 2021 verstreekte klaagster desgevraagd aanvullende informatie.

Het College verklaarde de klacht op 28 juli 2021 ontvankelijk. Bij brief van 3 augustus 2021 verzocht het College, onder toezending van het klachtschrift, aan verweerster om binnen vier weken een verweerschrift in te dienen. De gemachtigde van verweerster verzocht bij e-mail van 13 augustus 2021 zes weken uitstel voor het indienen van het verweerschrift. Het College verleende verweerster daarop een uitstel van vier weken, dat wil zeggen tot 28 september 2021.

Het College ontving het verweerschrift gedateerd 24 september 2021 via de e-mail op 24 september 2021.

Het College verzocht partijen bij brief van 21 november 2021 om aanvullende informatie. Verweerster voldeed aan dit verzoek bij e-mail van 7 december 2021. Klaagster voldeed aan dit verzoek bij e-mail van 16 december 2021.

Bij e-mail van 9 februari 2022 verstreekte klaagster aanvullende informatie. Verweerster reageerde hierop bij e-mail van 22 februari 2022.

Het College informeerde partijen bij e-mail van 1 maart 2022 en bij brief van 5 april 2022 dat was besloten om in deze zaak een hoorzitting te houden.

Bij e-mail van 22 maart 2022 verstreekte verweerster aanvullende informatie.

De hoorzitting vond plaats op 21 juni 2022 via Microsoft Teams. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld dat tegelijk met de uitspraak aan partijen is verstrekt. Het verslag maakt geen deel uit van de uitspraak.

2. De feiten

1. Sinds 2015 zijn de gemeenten op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de vergoede dyslexiezorg in Nederland, dat wil zeggen het onderzoek naar en de behandeling van Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (hierna ook EED).

2. Klaagster is een besloten vennootschap en een landelijke aanbieder van specialistische dyslexiezorg. Klaagster verleent onder meer dyslexiezorg in de gemeente X.
3. Verweerster is geregistreerd als orthopedagoog-generalist (Wet BIG) en sinds 2008 werkzaam bij het regionaal samenwerkingsverband passend onderwijs Y als orthopedagoog en sinds 2013 als orthopedagoog-generalist. Het samenwerkingsverband Y verzorgt sinds 2018 de zogenoemde poortwachtersrol voor de EED-zorg in de gemeente X.
4. In 2017 ontwikkelde een stuurgroep -met daarin zitting de gemeente X, het samenwerkingsverband Y en drie regionale aanbieders van dyslexiezorg, waaronder klaagster- een gezamenlijke werkwijze met als doel om goede dyslexiezorg te bieden in de gemeente X. Dit leidde tot de notitie 'Routekaart dyslexiezorg gemeente X' met een procesbeschrijving en een zogenoemde routekaart (hierna ook de Routekaart 2018). De Routekaart 2018 was opgesteld door het samenwerkingsverband Y. De leden van de stuurgroep stemden op 6 september 2017 in met de Routekaart 2018 die op 1 januari 2018 in werking is getreden.
5. Op 7 januari 2021 vond een gesprek plaats waarbij aanwezig waren het management van klaagster, de bestuurder van het samenwerkingsverband en verweerster. Op 8 januari 2021 verstuurde klaagster een brief gericht aan 'het Bestuur, de Raad van Toezicht, alle gezondheidszorgpsychologen en orthopedagogen-generalist van het samenwerkingsverband Y' over de -naar de mening van klaagster- nijpende en onwenselijke situatie rondom de dyslexiezorg in de gemeente X. Het samenwerkingsverband diende direct te stoppen met het beoordelen van EED-dossiers, zo stelde klaagster.
6. De bestuurder van het samenwerkingsverband Y reageerde op deze brief bij brief van 26 januari 2021. De bestuurder deelde samengevat mee te constateren dat klaagster zich kennelijk grote zorgen maakte over de rol en werkwijze van het samenwerkingsverband in de keten van EED-zorg. Klaagster diende zich naar de mening van de bestuurder hierover -binnen de stuurgroep- te wenden tot de opdrachtgever van het samenwerkingsverband, de gemeente X.
7. Klaagster reageerde bij e-mail van 29 januari 2021. Klaagster deelde samengevat mee dat het samenwerkingsverband in het geheel niet inhoudelijk had gereageerd op de punten die zij had aangedragen. Klaagster zag zich daarom genoodzaakt om deze kwestie voor te leggen aan een onafhankelijke (tucht)rechter. In dit verband verzocht klaagster om de namen, woonplaatsen en registratienummers van alle BIG- en SKJ-geregistreerde professionals die zich sinds 2017 met EED-zorg bezighielden bij het samenwerkingsverband.
8. Bij e-mail van 12 februari 2021 verstrekke de bestuurder de registratiegegevens van de door klaagster bedoelde professionals waaronder verweerster.
9. De gemeente X stelde in 2021 een vernieuwde routekaart dyslexiezorg op die op 21 december 2021 in werking is getreden. Beide routekaarten -de Routekaart 2018 en de vernieuwde routekaart van 21 december 2021- betreft kinderen in de gemeente X van wie het vermoeden bestaat dat zij EED hebben.
10. Per 1 januari 2022 is 'EED' gewijzigd in 'ED' (Ernstige Dyslexie).

3. Het standpunt van klaagster en de klachten

De klachten houden, zakelijk weergegeven, in dat verweerder in strijd heeft gehandeld met de Beroepscode NVO.

De ontvankelijkheid van de klachten

1. Klaagster stelt zich op de het standpunt dat haar klachten ontvankelijk zijn omdat zij hierbij een rechtstreeks belang heeft. Klaagster beweegt zich als aanbieder van zorg op het gebied van de individuele gezondheidszorg en de klacht heeft betrekking op de EED-zorg waarbij klaagster ook is betrokken.

De klachten inhoudelijk

2.1.1. Vanaf ongeveer 2018 zijn de orthopedagogen die in dienst zijn van het samenwerkingsverband Y, waaronder verweerster, als extra schakel toegevoegd aan de keten van EED-zorg in de gemeente X. De scholen in de gemeente X moeten sindsdien alle aanmeldingen voor EED-zorg eerst naar het samenwerkingsverband sturen. De gedragswetenschappers, waaronder verweerster, beoordelen het dossier en na goedkeuring van het dossier, kan het kind worden aangemeld bij een gecontracteerde zorgaanbieder zoals klaagster. Klaagster beoordeelt elke aanvraag die bij haar binnenkomt opnieuw. Hetzelfde werk wordt dus twee keer gedaan.

De gedragswetenschappers werkzaam bij het samenwerkingsverband zeggen zelf dat zij de dossiers (te) streng beoordelen. Ook hebben zij geen direct contact met de door hen afgewezen cliënten of de ouders. Het kan dan ook niet anders dat deze personen als regel hanteren dat het kind niet in aanmerking komt voor de volgende fase van de beoordeling van EED. De gevolgen van het voorlopig niet of in het geheel niet specialistisch laten behandelen van kinderen terwijl dit wel zou moeten, heeft ernstige gevolgen voor het kind zowel sociaal-emotioneel als maatschappelijk. Hier komt nog bij dat de cliënten of de ouders geen bericht van verweerster krijgen dat de zorg wordt afgewezen. Verweerster geeft een afwijzing slechts door aan de school van het kind. Verweerster veroorzaakt met haar handelen medische misstand(en).

Op 7 januari 2021 sprak klaagster via beeldbellen met verweerster en de bestuurder van het samenwerkingsverband. In dit gesprek heeft klaagster haar zorgen geuit over het functioneren van verweerster en het niet naleven van de Beroepscode 2017 van de NVO. Afgesproken werd dat klaagster haar zorgen zou delen in een brief en dat verweerster en de bestuurder daarop inhoudelijk zouden reageren. Dit is de brief van 8 januari 2021 geworden. Van de zijde van verweerster is nooit inhoudelijk op deze brief gereageerd.

2.1.2. Verweerster moet zich aan de Beroepscode 2017 van de NVO en andere wettelijke bepalingen houden. Deze kunnen niet terzijde worden gesteld ongeacht de routekaart die van toepassing is.

2.2. De eerste klacht is dat verweerster aan geen enkele cliënt die door haar is afgewezen informatie verstrekt over de aard en het doel van de professionele relatie en over de werkwijzen die zij hanteert. Zij informeert enkel de desbetreffende school hierover. De dossiervoering die verweerster, hanteert, voldoet niet aan de eisen voor dossiervorming zoals geformuleerd in artikel 31, eerste lid van de Beroepscode 2017 van de NVO.

2.3. De tweede klacht is dat verweerster een (papieren) dossier afwijst en daarmee haar cliënt zorg onthoudt zonder direct contact te hebben met (de ouders van) de cliënt om zaken uit te vragen. Verweerster kijkt uitsluitend naar het papieren dossier en is hierdoor niet in staat om tot een adequate belangenafweging te komen.

2.4. De derde klacht is dat, nu in het geval van verweerster sprake is van een externe opdrachtgever (de gemeente X), extra eisen gelden voor de pedagoog. Deze staan in artikel 22 van de Beroepscode 2017 van de NVO. Zo moet de pedagoog ervoor zorgen dat de opdracht duidelijk is omschreven. Ook moet de opdracht (in casu het verzoek tot beoordeling) schriftelijk voor akkoord worden getekend door de gemeente X, de cliënt en de betrokken pedagoog. Verweerster heeft zich niet gehouden aan deze vereisten en heeft haar werkwijze nog steeds niet aangepast.

2.5. De vierde klacht is dat verweerster in het beeldgesprek op 7 januari 2021 expliciet heeft bevestigd dat er geen contact is met de cliënt en de ouders. Het gaat om een papieren beoordeling. Verweerster zou dit contact wel moeten hebben. Verweerster heeft hier een zelfstandige verantwoordelijkheid als pedagoog en kan zich niet verschuilen achter haar werkgever en haar opdrachtgever, de gemeente X.

2.6. De vijfde klacht is dat verweerster ondanks meerdere herinneringen van klaagster niet inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van klaagster van 8 januari 2021.

2.7. De zesde klacht is dat verweerster ten onrechte van mening is dat de WGBO (Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst) niet op haar van toepassing is omdat zij in het onderwijs werkzaam is.

4. Het standpunt van verweerster

Verweerster brengt in reactie op de klachten, zakelijk weergegeven en voor zover hier relevant, het volgende naar voren.

Het verweer ten aanzien van de ontvankelijkheid van de klachten

1.1. Verweerster is van mening dat klaagster geen belanghebbende is omdat zij alleen een bedrijfsbelang lijkt te hebben bij de behandeling van de klacht. Verweerster twijfelt aan de motieven van klaagster voor het indienen van de klacht. Het tuchtrecht is niet bedoeld om bedrijfsbelangen te beschermen. Klaagster gebruikt het tuchtrecht voor een ander doel dan waarvoor het is bestemd.

1.2. De klacht is ingediend door het management van klaagster. Dit is geen vakgenoot maar een jurist/advocaat. Het management heeft geen belang bij het aan de kaak stellen van door medewerkers gesignaleerde misstanden. De beweegredenen van klaagster zijn een andere dan het laten toetsen van het professioneel handelen van verweerster ter lering en verbetering van de kwaliteit van dat handelen.

1.3. Ook professionals verdienen bescherming tegen het onnodig en oneigenlijk gebruik van het tuchtrecht, zeker in een tijd waarin een groot tekort is aan jeugdprofessionals. Verweerster wordt onevenredig belast in de onderhavige tuchtrechtprocedure over zaken die primair de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente X.

Het verweer ten aanzien van de klachten

2.1. Tot de onverwachte wisseling van het management bij klaagster in november 2020 zijn nooit signalen gekomen dat de werkwijze van verweerster niet zou deugen en dat verweerster strijdig zou handelen met de Beroepscode 2017 van de NVO. Het eerdere management van klaagster heeft in een e-mail van 6 oktober 2020 zelfs geschreven dat de samenwerking tussen klaagster, het samenwerkingsverband en de gemeente X prima verliep en dat er weinig bijzonderheden waren te melden. Klaagster heeft in het voorjaar 2019 haar zorgen geuit over het teruglopend aantal meldingen sinds het samenwerkingsverband Y de poortwachtersfunctie vervulde. Daarop is afgesproken dat de afgewezen dossiers met elkaar in de intervisiegroep zouden worden besproken. Hier is vervolgens naar gehandeld. Het overleg tussen de medewerkers van klaagster en van het samenwerkingsverband Y is altijd goed geweest en constructief. Dit is nog steeds zo. In de dagelijkse praktijk ervaart verweerster een goed contact met haar (inhoudelijke) collega's van klaagster. Zij uiten geen onvrede over haar professioneel handelen. Van de (direct) belanghebbenden, de ouders en de betrokken kinderen zijn evenmin klachten ontvangen over het handelen van verweerster.

2.2. Verweerster is sinds augustus 2008 werkzaam bij het samenwerkingsverband Y. De missie van dit

samenwerkingsverband is om met kinderen, ouders en de samenwerkingspartners in de jeugdhulp, waaronder klaagster, te werken aan optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen in de gemeente X.

2.3. Klaagster heeft nog steeds zitting in de stuurgroep die in 2017 de Routekaart 2018 heeft ontwikkeld om te komen tot een goede dyslexiezorg in de gemeente X. Tijdens de overleggen van de stuurgroep zijn tot 2021 geen klachten geweest over de rol van het samenwerkingsverband Y of verweerster. Dit is pas veranderd toen het nieuwe management van klaagster aantrad. Verweerster kan deze ommezwaai niet plaatsen en betreurt deze. Zij heeft de samenwerking met klaagster altijd ervaren als prettig en collegiaal. Zij vindt het belangrijk dat er overeenstemming is over de route bij dyslexie en heeft daarom vanaf de start geïnvesteerd in intervisie-momenten met de medewerkers van de zorgaanbieders naast de contacten over individuele aanvragen. Naar aanleiding van het gesprek met klaagster op 7 januari 2021 is gekeken of de werkwijze en eerder gemaakte afspraken aanpassing behoeften. Zij herkent zich niet in het door klaagster geschetste beeld dat zij kinderen de benodigde zorg zou onthouden en het belang van het kind niet leidend zou laten zijn. Zij heeft ook niet geweigerd om openheid van zaken te geven. Binnen de huidige werkwijze heeft iedereen een duidelijk rol: het onderwijs is verantwoordelijk voor de signalering van en ondersteuning bij lees- en spellingsproblemen en dyslexie, de gemeente X is verantwoordelijk voor het regelen en financieren van de diagnostiek en behandeling bij EED. De gemeente X en het samenwerkingsverband Y zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de juiste ondersteuning bij kinderen met dyslexie (waaronder EED). De zorgaanbieders, waaronder klaagster, zijn verantwoordelijk voor het stellen van de diagnose en de behandeling.

2.4. In een algemene reactie op de klachten start verweerster met het geven van een toelichting op de functie en de werkzaamheden van de poortwachter en haar rol hierbinnen. Er is geen sprake van een behandelrelatie tussen haar en het betrokken kind. Zij heeft evenmin de rol van hoofdbehandelaar. Het doel van de poortwachter is enerzijds om het aantal onterechte verwijzingen te voorkomen en anderzijds om de schooldirectie en de leerkrachten te stimuleren om dyslectische leerlingen en EED eerder te signaleren zodat tijdig extra ondersteuning of zorg kan worden ingezet. Tot de taken van de poortwachter behoort ook het beoordelen van het leerlingendossier op volledigheid en een correcte onderbouwing van de ernst en hardnekkigheid bij een vermoeden van dyslexie. Dossiers die op orde zijn, worden doorgestuurd naar de zorgaanbieder. Dossiers die niet op orde zijn, worden beargumenteerd teruggestuurd naar de school. De poortwachter zorgt ook voor een terugkoppeling naar de scholen, de ouders en het samenwerkingsverband Y. Indien nodig kan de poortwachter aanbevelingen doen ter verbetering.

2.5. In een brief van de gemeente X wordt de werkwijze van de poortwachter als volgt toegelicht. Het samenwerkingsverband Y stelt als poortwachter vast of het dossier van de aangemelde jeugdige compleet en volledig is en voldoet aan het protocol van het Nederlands Kennisinstituut Dyslexie (hierna NKD). Als het dossier volledig is, adviseert het samenwerkingsverband de gemeente over de aanvraag, waarna de gemeente een besluit neemt. Bij een besluit tot nader onderzoek wordt het dossier doorgeleid voor diagnose bij een van de EED-zorgaanbieders, zoals klaagster. De zorgaanbieder verzoekt de gemeente vervolgens om een toewijzing, waarmee in feite de financiering voor het traject wordt aangevraagd. De gemeente bekostigt dit traject en stuurt een beschikking aan (de ouder van) de jeugdige.

Wanneer de adviesaanvraag niet compleet is, neemt een medewerker van het samenwerkingsverband contact op met (de intern begeleider van) de school en vraagt om de ontbrekende informatie aan te leveren. Het samenwerkingsverband geeft door aan de gemeente dat extra informatie nodig is waarna de gemeente de adviesaanvraag opschort. Als na het aanleveren van de ontbrekende informatie het dossier volledig is, stuurt het samenwerkingsverband het advies op de aanvraag naar de gemeente. Deze route met het samenwerkingsverband als poortwachter bespaart tijd en administratieve lasten voor de jeugdige en de zorgaanbieders.

2.6. De poortwachter heeft een meer administratieve rol. De functie bestaat uit de volgende werkzaamheden: checken van het dossier op volledigheid en aanwezigheidskenmerken dyslexie aan de hand van het protocol en de richtlijnen. De dossiers zelf bestaan uit een aanmeldformulier, informatie van de school en ouders, eventuele interventies die zijn ingezet, toets-gegevens en relevante onderzoeksgegevens (over logopedie bijvoorbeeld). Het samenwerkingsverband vraagt deze informatie op bij de school of ouders. Het dossier is een open dossier. Dit betekent dat ook de door de ouders gekozen zorgaanbieder de informatie kan lezen. De ouders kiezen vooraf een zorgaanbieder. Het dossier bevat een dossiernotitie waarin de zorgaanbieder kan teruglezen wat de overwegingen zijn geweest en het advies aan de gemeente over het wel of niet toekennen van de EED-status. Afwijking van de richtlijnen wordt besproken met de zorgaanbieder en wordt ook vermeld. De communicatie met de ouders verloopt via de school of de gemeente, bijvoorbeeld over noodzakelijke aanvullingen. De ervaring is dat dat prettig en efficiënt werkt. Indien gewenst is er wel contact met de ouders. De poortwachter zorgt voor het advies aan de gemeente en een compleet dossier voor de zorgaanbieder die dan meteen aan de slag kan. De communicatie over de aanvraag vindt op de school plaats. Ouders kunnen zelf de zorgaanbieder aanvinken die zij willen hebben. Als de ouders dit niet hebben gedaan, vraagt de school aan de ouders om dit alsnog te doen. Op deze manier blijft de poortwachtersrol neutraal en kunnen ouders zelf hun zorgaanbieder uitkiezen.

2.7. Verweerster volgt het standpunt van klagster niet dat zij en klagster twee keer hetzelfde werk doen: eerst beoordeelt het samenwerkingsverband de aanmelding en daarna de medewerkers van klagster. Klagster is vanaf het begin betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Routekaart 2018 en de invulling van de poortwachtersfunctie. De werkwijze is bedoeld om de zorgaanbieder te ontlasten door een compleet dossier aan te leveren. De zorgaanbieder diagnosticeert vervolgens of sprake is van EED.

2.8. Verweerster heeft ten tijde van de klacht gewerkt conform de Routekaart 2018. Verweerster is werkzaam in het onderwijs en geen hulpverlener. De vernieuwde routekaart dyslexiezorg is op 21 december 2021 in werking getreden. Hierin is de route gewijzigd in die zin dat de aanvragen nu via de gemeente lopen. De stuurgroep kon in een overleg op 22 april 2021 niet tot overeenstemming komen over een gewijzigde routekaart. Gemeente X heeft vervolgens toegezegd het proces van aanvraag tot verwijzing naar een EED-zorgaanbieder zo aan te scherpen dat dit juridisch kloppend is. Een al aangepaste aanpassing van de werkwijze ten opzichte van de Routekaart 2018 is dat de gemeente X nu de afwijzingen EED-zorg verstuurt naar de belanghebbenden. Voorheen deed het samenwerkingsverband dit. In 2021 zijn tot nu toe twee afwijzingen afgegeven. Alle afwijzingen worden met de zorgaanbieders besproken in het kader van transparant werken.

2.9.1. Ten aanzien van de eerste klacht merkt verweerster op klagster hierin voorbijgaat aan de Jeugdwet die de verantwoordelijkheid bij de gemeente legt om te bepalen wat de problematiek is en welke jeugdhulp moet worden ingezet. De zorgaanbieder stelt de diagnose maar de gemeente bepaalt of de inzet van een zorgaanbieder is toegestaan. De gehanteerde werkwijze is mede door klagster gefiatteerd. Desondanks is deze aangepast naar aanleiding van de klachten van het huidige management van klagster. Het is nu duidelijker dat de gemeente het besluit neemt over een toe- of afwijzing. Het samenwerkingsverband adviseert de gemeente. Het advies komt tot stand aan de hand van het protocol van het NKD. De gemeente verstuurt een afwijzing met een toelichting. Als de poortwachter twijfelt, wordt contact gezocht met de zorgaanbieder voordat het advies naar de gemeente gaat. In het verleden werd een duidelijke afwijzing niet afgestemd (bijvoorbeeld als de interventieperiode te kort was en de school dus nog huiswerk moest doen). Dit wordt nu wel gedaan. Verweerster werkt goed samen met de medewerkers van klagster. Bij een afwijzing heeft dus afstemming plaatsgevonden met klagster. Het is onjuist dat verweerster desgevraagd geen dossier wil doorsturen zoals klagster stelt.

Het samenwerkingsverband heeft korte lijnen met de scholen en denkt mee welke stappen een

school kan zetten om het lezen te verbeteren. Hiermee wordt, conform de bedoeling van de Jeugdwet, ingezet op preventief werken en het voorkomen dat kinderen onnodig in de zorg terecht komen. Bij het samenwerkingsverband zijn geen klachten van ouders bekend over de gehanteerde werkwijze. Verweerster wijst hierbij op de richtlijn Dyslexie, bladzijde 57 waarin de rol van de poortwachter wordt omschreven en waaruit blijkt dat de school verantwoordelijk is voor een goed onderbouwd leerlingendossier. De poortwachter is verantwoordelijk voor het besluit of een jeugdige in aanmerking komt voor diagnostisch onderzoek. De poortwachter toetst dus op de inhoud en compleetheid van het dossier.

2.9.2. Ten aanzien van de tweede klacht merkt verweerster op dat artikel 2 van de Beroepscode 2017 van de NVO bepaalt dat de beroepscode ook leidend is in gevallen dat de pedagoog geen directe contacten heeft met cliënten maar advies, begeleiding of ondersteuning biedt aan collega's. Verweerster beaamt dat het belang van de jeugdige centraal staat en leidend is ongeacht de rol die zij heeft. De Routekaart 2018 is erop gericht om voor ieder kind een passend aanbod te doen en vanuit het onderwijs maximaal in te zetten op goede (lees)ondersteuning. De communicatie met de ouders loopt via de school en indien nodig of gewenst kan er rechtstreeks contact zijn met de ouders. Naar aanleiding van het gesprek met klagster op 7 januari 2021 heeft op 14 januari 2021 een overleg plaatsgevonden met het NKD. Verweerster heeft de klachten dus wel degelijk serieus genomen. Er is geen sprake van een behandelrelatie tussen het samenwerkingsverband en de kinderen.

2.9.3. Ten aanzien van de derde klacht merkt verweerster op dat zij niet volgt waar klagster precies op doelt. De functie van poortwachter is niet gericht op het zelf verlenen van hulp of een behandeling maar op het proces om tot een goede besluitvorming te komen over de vraag of verwijzing naar gespecialiseerde jeugdhulp is aangewezen. Het samenwerkingsverband werkt in opdracht van de gemeente en krijgt hiervoor subsidie. Er is dus geen sprake van een behandelrelatie. De rol van poortwachter gaat over het onderwijskundig gedeelte en dat is de expertise van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft er geen enkel belang bij om kinderen zorg te onthouden. Het samenwerkingsverband voert zelf dyslexieonderzoeken uit inclusief een vermoeden van EED. Over dit laatste vindt afstemming met de zorgaanbieder plaats en daarna gaat de aanvraag terug naar de school die het EED-traject moet opstarten. Verweerster kan het verwijt niet plaatsen dat zij haar werkwijze tot op heden niet heeft aangepast. Klagster heeft dit ook niet verder onderbouwd.

2.9.4. Ten aanzien van de vierde klacht merkt verweerster op dat zij deze een herhaling vindt van de tweede klacht. Zij verwijst naar haar reactie bij de tweede klacht.

2.9.5. Ten aanzien van de vijfde klacht merkt verweerster op dat zij altijd bereid is om verantwoording af te leggen over haar professioneel handelen. Binnen de samenwerking met de medewerkers van klagster is hiervoor altijd ruimte geweest. Deze klacht is niet dan wel onvoldoende onderbouwd.

2.9.6. Ten aanzien van de zesde klacht merkt verweerster op dat zij deze klacht leest als een herhaling van de overige klachten. Er is geen sprake van een behandelrelatie bij verweerster. Klagster gaat wel een behandelrelatie aan met de kinderen. De gehanteerde werkwijze vindt plaats conform de richtlijnen voor dyslexie en de gemeente X heeft de werkwijze juridisch laten checken. Zowel het samenwerkingsverband als verweerster stelt zich open voor verbeteringen. Er zijn ook aanpassingen geweest in de werkwijze. Er is aangeboden om de deskundigheid van klagster ook in het voortraject meer te benutten maar helaas is dit voor klagster onvoldoende om de onvrede weg te nemen. Deze klacht is niet dan wel onvoldoende onderbouwd.

2.10. Ondanks het feit dat verweerster vindt dat de klachten ongegrond zijn, heeft zij wel

gereflecteerd op haar handelen aan de hand van deze klachten. Zij heeft bij de uitoefening van de poortwachtersrol steeds de beste intenties gehad om de kinderen de beste ondersteuning te kunnen bieden. Zij begrijpt niet waarom klagster met de onderhavige procedure de weg van het conflict heeft gekozen en niet openstaat voor constructief overleg.

5. De hoorzitting

1. Klagster brengt in de hoorzitting van 21 juni 2022 -voor zover hier van belang- nog het volgende naar voren.

1.1. Wat betreft de ontvankelijkheid van de klacht, betwist klagster dat het hier om een bedrijfsbelang gaat.

1.2. Klagster merkt voorts op dat de onderhavige klachten niet gaan over de Routekaart 2018 zelf maar over de manier waarop verweerster de Routekaart 2018 toepast.

1.3. Onduidelijk is of verweerster in de rol van poortwachter optreedt, in de rol van behandelaar of in de rol van deskundige. De Routekaart 2018 laat dit in het midden. Wanneer verweerster optreedt als behandelaar gelden bepaalde waarborgen ter bescherming van de cliënt. Zo moet de gemeente X als opdrachtgever schriftelijk voor akkoord tekenen, moet er sprake zijn van een opdracht en moet aan verslaglegging worden gedaan. Dit gebeurt niet tot op de dag van vandaag.

1.4. Klagster is van mening dat het lijkt alsof verweerster een professionele relatie aangaat met de betrokken kinderen. Zo doet zij soms een intelligentieonderzoek bij een kind. Aan de andere kant wijst zij dossiers af zonder dat zij de cliënt of de ouders heeft gezien of gesproken. Het lastige is dat de rol van poortwachter en de rol van behandelaar bij één persoon zijn neergelegd, te weten verweerster. Dit geeft rolonduidelijkheid.

2. Verweerster brengt in de hoorzitting van 21 juni 2022 -voor zover hier van belang- nog het volgende naar voren.

2.1. Het is nog steeds onbegrijpelijk hoe klagster zo van standpunt heeft kunnen veranderen na de wisseling van het management bij klagster. Tot op heden is het niet gelukt om het overleg weer op te starten met klagster. De gemeente X, die de poortwachtersfunctie heeft neergelegd bij het samenwerkingsverband, heeft zonder succes geprobeerd om de stuurgroep weer bij elkaar te krijgen. Verweerster heeft nog steeds goed inhoudelijk overleg met de medewerkers van klagster. De Routekaart 2018 is samen met onder meer klagster ontwikkeld. De daarin omschreven werkwijze wordt al jaren gehanteerd. Met de zorgen van klagster is wel degelijk iets gedaan. De stuurgroep is bij elkaar geroepen en de gemeente heeft zich juridisch laten adviseren over de werkwijze. In de nieuwe routekaart wordt verduidelijkt dat de eindverantwoordelijkheid voor de EED-zorg ligt bij de gemeente. Er is voorts een vierde zorgaanbieder bijgekomen in de gemeente X.

2.2. Toen de klachten in januari 2021 binnenkwamen bij het samenwerkingsverband, heeft verweerster direct contact gelegd met het NKD om te bespreken of dingen over het hoofd waren gezien. Verweerster betreurt het dat de mooie samenwerking die er was binnen de gemeente op het gebied van de EED-zorg onder druk is komen stil te staan. De stuurgroep komt niet meer bij elkaar en de intervisiegroep is stil komen te liggen. Het samenwerkingsverband onderhoudt nu het contact met elk van de zorgaanbieders afzonderlijk.

2.3. Verweerster heeft in de rol van poortwachter geen contact met de kinderen omdat zij geen behandelrelatie met hen aangaat. Het is aan de school om te zorgen voor een goed onderbouwd leerlingendossier.

2.4. Als verweerster een dossier krijgt aangeleverd, volgt zij de stappen van het vigerende Protocol van het NKD. Sinds januari 2022 is dit het nieuwe Protocol 3.0. Na beoordeling stelt zij een dossiernotitie op. Hierover wordt met de door de ouders gekozen zorgaanbieder overlegd. Staat er voldoende in en kan de zorgaanbieder de stappen volgen? Soms wordt extra informatie opgevraagd en dan wordt weleens met de ouders gesproken. Dit leidt tot aanvullingen van het dossier. De zorgaanbieder ontvangt een compleet dossier. Verweerster adviseert vervolgens de gemeente X. De gemeente besluit over de toekenning van EED-zorg en informeert de ouders. De dossiers worden niet anoniem aangeleverd. Verweerster vindt het belangrijk dat de ouders tevoren een zorgaanbieder kiezen omdat zij dan direct kan overleggen met de gekozen zorgaanbieder. Dit is veelvuldig gebeurd. Verweerster en de gedragswetenschapper bij de zorgaanbieder zijn het eigenlijk altijd met elkaar eens omdat met hetzelfde protocol wordt gewerkt.

2.5. Verweerster ziet een kind weleens als zij een intelligentieonderzoek uitvoert. Een dergelijk onderzoek wordt soms ingezet. In dat geval heeft zij persoonlijk contact met de kinderen. Sommige kinderen heeft zij al in een eerder traject gezien. Het samenwerkingsverband Y is op de scholen aanwezig en denkt mee over goed lees- en spellingsonderwijs. Dit vindt dagelijks plaats.

2.6. Als zij een intelligentieonderzoek doet, kan dit zijn in het kader van een EED-aanvraag. Zij doet een dergelijk onderzoek echter niet in de rol van poortwachter. Het gaat dan om een aanbod dat het samenwerkingsverband Y kan doen. De ouders van een kind moeten daarvoor apart toestemming geven bij het samenwerkingsverband. De ouders weten wat er gaat gebeuren en waarom. Na afloop vindt een terugkoppeling plaats met de ouders over de uitslag en het vervolgetraject. Met toestemming van de ouders is er ook een gesprek met de gekozen zorgaanbieder als deze al bij het dossier is betrokken. Verweerster verwoordt in deze gesprekken haar mening. De twijfel die bestond en die aanleiding was voor nader onderzoek, had immers een reden. De situatie van twijfel speelt maar bij enkele kinderen per jaar; als een vermoeden bestaat van algehele leerproblemen. Het gaat niet om tientallen kinderen. Het diagnostisch traject dat zij dan doorloopt, is bedoeld ter completering van het dossier en om de bestaande twijfels weg te nemen. Met de informatie die verweerster op deze manier inwint, kan zij haar rol van poortwachter vervullen en adviseren over de vraag of sprake is van een voldoende vermoeden van dyslexie. Overigens kan ook ervoor worden gekozen om de zorgaanbieder als eerste een intelligentieonderzoek te laten doen. Elk kind is anders. Bij twijfel neemt zij contact op met de zorgaanbieder en wordt gekeken naar wat op dat moment het meest passend is. Verweerster en de zorgaanbieder hanteren hetzelfde protocol en dezelfde richtlijnen. Deze werkwijze vindt plaats sinds de inwerkingtreding van de Routekaart 2018.

2.7. Klaagster stelt dat het aantal leerlingen dat is toegelaten tot de EED-zorg enorm is gedaald sinds verweerster de rol van poortwachter vervult. Dit lijkt niet te kloppen. Het samenwerkingsverband heeft de prevalentieniveaus in de gaten gehouden en de gemeente X zit niet aan de onderkant wat betreft het aantal kinderen dat instroomt in de EED-zorg.

6. Juridisch kader

Beroepscode 2017 van de NVO

De Beroepscode 2017 van de NVO is op 1 januari 2017 in werking getreden. Op 1 september 2021 is een aangepaste versie van de Beroepscode in werking getreden. Op de onderhavige klacht is de Beroepscode 2017 van toepassing omdat de gedragingen waarover wordt geklaagd, plaatsvonden vóór 1 september 2021.

1. Artikel 1 van de Beroepscode 2017 (Werkingsfeer) bepaalt -voor zover hier van belang- het volgende:

'3. De beroepscode is van toepassing op het handelen en nalaten van de pedagoog, ongeacht of hier een financiële vergoeding tegenover staat. En in alle rollen die de pedagoog kan hebben, zoals: adviseur, begeleider, behandelaar, beleidsmedewerker, bestuurder, diagnosticus, docent, (getuige)deskundige, mediator, supervisor (onderwijs)adviseur, onderzoeker of therapeut.

4. De beroepscode is niet alleen van toepassing op het handelen en nalaten van de pedagoog in professionele relaties. Maar ook op ieder ander handelen en nalaten van de pedagoog dat zijn weerslag kan hebben op professionele relaties (...).'

2. Artikel 3 van de Beroepscode 2017 (Klachtrecht) bepaalt -voor zover hier van belang- het volgende:

'Iedere belanghebbende heeft het recht een klacht in te dienen over het handelen of nalaten van een lid van de NVO op grond van het niet naleven van de beroepscode.'

3. Artikel 4 van de Beroepscode 2017 (Begripsomschrijvingen) bepaalt -voor zover hier van belang- het volgende:

'Ongeacht de juridische vorm van de dienstverlening van de pedagoog wordt in deze beroepscode verstaan onder:

(...)

professionele relatie: een relatie die beroepshalve is aangegaan met een cliënt naar aanleiding van een (hulp)vraag gericht op advisering.'

4. Artikel 23 van de Beroepscode 2017 (Onverenigbare opdrachten of rollen) bepaalt -voor zover hier van belang- het volgende:

'2. De pedagoog expliciteert zijn verschillende rollen als hij gelijktijdig of achtereenvolgens verschillende professionele rollen heeft ten opzichte van zijn cliënt. De pedagoog vermijdt het vermengen van verschillende professionele rollen voor zover deze onverenigbaar zijn uit het oogpunt van de zorg van een goed pedagoog.'

Routekaart dyslexiezorg gemeente X

De Routekaart dyslexiezorg gemeente X, zoals deze in de stuurgroep is vastgesteld op 6 september 2017 en in werking getreden op 1 januari 2018 (de Routekaart 2018), bepaalt -voor zover hier van belang- het volgende:

'Stap 3: beoordelen door samenwerkingsverband Y van de aanvraag voor onderzoek EED
(...)

Wanneer de aanvraag compleet is, wordt het dossier beoordeeld door een gedragswetenschapper op grond van de geldende criteria en richtlijnen (van het NKD (PDD&B 2.0) & Masterplan dyslexie).

De gedragswetenschapper stelt vast dat er sprake is van één van de volgende varianten:

- A. De aanvraag voldoet aan de criteria (...).
- B. De aanvraag voldoet niet aan de gestelde criteria (...)
- C. Er is twijfel. Zij gaat in overleg met de door de ouders gekozen dyslexiezorgaanbieder en/of ouders. Uitkomst kan variant A of variant B zijn.'

7. De beoordeling van de klacht

Het College overweegt als volgt.

1. Het College wijst er allereerst op dat het bij de tuchtrechtelijke toetsing van het handelen van de pedagoog er niet om gaat of dat handelen beter had gekund, maar om het geven van een antwoord op de vraag of de pedagoog bij het beroepsmatig handelen is gebleven binnen de grenzen van een

redelijk bekwame beroepsuitoefening, rekening houdend met de stand van de wetenschap ten tijde van het klachtwaardig handelen en met hetgeen toen in de beroepsgroep ter zake als norm of standaard was aanvaard.

2. Artikel 3 van de Beroepscode 2017 bepaalt dat iedere belanghebbende het recht heeft om een klacht in te dienen over het handelen of nalaten van een pedagoog. Het begrip belanghebbende is dus ruim geformuleerd. Het College legt deze norm als volgt uit. Het College beoordeelt bij de toetsing van een nieuw ingediende klacht of wat daarin wordt gesteld de toets der ontvankelijkheid kan doorstaan. Daarvan was in dit geval sprake. De klacht had betrekking op het handelen van verweerster in haar hoedanigheid van poortwachter dyslexiezorg bij de gemeente X en klaagster is één van de aanbieders van EED-zorg in deze gemeente. In de keten van dyslexiezorg zijn zij met elkaar verbonden. De onderhavige klacht is op 28 juli 2021 terecht ontvankelijk verklaard. Vervolgens beoordeelt het College bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht of het gestelde belang al dan niet is komen vast te staan. In de onderhavige procedure is het gestelde belang van klaagster voldoende komen vast te staan. Het handelen van verweerster kán immers van invloed zijn geweest op de omvang van de werkzaamheden van klaagster. Het gestelde belang bij behandeling van de klacht is daarmee ook in tweede instantie voldoende komen vast te staan. De klacht is ontvankelijk.

3.1. Het College merkt over de wijze waarop de dyslexiezorg in Nederland is georganiseerd in algemene zin het volgende op. Het onderwijs -via de scholen en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs- is verantwoordelijk voor de signalering van en ondersteuning bij lees- en spellingsproblemen en dyslexie. De gemeente waar het kind woont, is op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de vergoede dyslexiezorg (EED) die bestaat uit diagnostiek en behandeling bij een externe zorgaanbieder.

3.2. Bewaking van de kwaliteit van de aanmeldingen voor EED-zorg is cruciaal. De aanwezigheid van een bewaker of 'poortwachter' die beoordeelt of de overgang nodig is van extra ondersteuning in de klas naar een specialistische behandeling bij een externe zorgaanbieder (EED-zorg), kan hierin een belangrijke rol spelen. Het doel van de poortwachter is dan enerzijds om te voorkomen dat kinderen ten onrechte worden verwezen naar de EED-zorg en anderzijds om de desbetreffende scholen te stimuleren om mogelijke EED eerder te signaleren zodat tijdig extra ondersteuning kan worden ingezet. Alle betrokken partijen in de dyslexiezorg hebben belang bij de aanwezigheid van een poortwachter. De gemeenten in de hoedanigheid van financier van de EED-zorg, de scholen en het samenwerkingsverband als aanbieders van kwalitatief sterke ondersteuning en de zorgaanbieders omdat zij een volledig en correct onderbouwd dossier ontvangen met een omschrijving van de ernst en hardnekkigheid van het vermoeden van dyslexie. Dit alles met het doel om leerlingen met dyslexie (waaronder EED) de juiste ondersteuning te bieden.

4.1. De gemeente X heeft besloten om de poortwachtersfunctie neer te leggen bij het samenwerkingsverband Y. Het samenwerkingsverband krijgt hier subsidie voor van de gemeente. Verweerster is één van de medewerkers van het samenwerkingsverband die feitelijk uitvoering geeft aan de rol van poortwachter. Zij werkt hierbij conform de Routekaart 2018 volgens welke zij - op grond van de geldende criteria en richtlijnen- vaststelt of de aanvraag van een EED-onderzoek al dan niet voldoet aan de criteria, of dat sprake is van twijfel. In het laatste geval treedt zij in overleg met de door de ouders gekozen dyslexiezorgaanbieder en/of de ouders en vindt een tweede beoordeling plaats.

4.2. Gebleken is dat klaagster niet klaagt over de inhoud van de Routekaart 2018 zelf. De klachten gaan uitsluitend over de wijze waarop verweerster de Routekaart 2018 heeft toegepast, zo heeft klaagster in de hoorzitting verklaard. In het navolgende hanteert het College dit dan ook als uitgangspunt.

4.3. Klaagster heeft niet inzichtelijk gemaakt of anderszins onderbouwd dat verweerster bij de uitvoering van haar rol van poortwachter buiten de grenzen is getreden van een redelijk bekwame beroepsuitoefening. Ook anderszins is hiervan niet gebleken. Verweerster heeft in haar rol van poortwachter gewerkt conform de desbetreffende routekaart en is hiervan niet afgeweken. Verweerster heeft de (complete) dossiers die aan haar werden voorgelegd beoordeeld op ernst, hardnekkigheid of vermoedens van co-morbiditeit bij het betrokken kind. Vervolgens heeft zij, wederom op basis van het dossier vastgesteld of een EED-onderzoek en eventuele behandeling nodig zijn en heeft hierover geadviseerd aan de gemeente. In de meeste gevallen waren haar werkzaamheden hiermee afgerond. Alleen bij twijfel trad zij in overleg met de gekozen zorgaanbieder en/of de ouders van het betrokken kind en vond een tweede beoordeling plaats waarna zij haar werkzaamheden afrondde.

4.4. Het College is van oordeel dat verweerster gelet op de aard en doelstelling van deze werkzaamheden geen professionele relatie is aangegaan met de betrokken kinderen. Dit betekent dat de artikelen in de Beroepscode 2017 die zien op de professionele relatie die een pedagoog aangaat, niet van toepassing zijn op het handelen van verweerster in de rol van poortwachter. Hiervan is sprake als zij in de rol van poortwachter individuele diagnostiek en behandeling zou uitvoeren. Hiervan is echter niet gebleken.

4.5. Verweerster heeft in haar rol van poortwachter niet strijdig gehandeld met enige andere bepaling in de Beroepscode 2017. Zo handelde verweerster niet onzorgvuldig door niet te reageren op de brief van klager van 8 januari 2021. Klager heeft deze brief geadresseerd aan het bestuur, de Raad van Toezicht en alle gezondheidszorgpsychologen en orthopedagogen-generalist van het samenwerkingsverband. Gelet op deze ruime kring van aangeschrevenen die allen werkzaam of betrokken waren bij het samenwerkingsverband, lag het voor de hand dat de hoogst verantwoordelijke in de organisatie, te weten de bestuurder, op deze brief zou reageren en niet verweerster die 'slechts' werkzaam was bij het samenwerkingsverband. Verweerster kan op dit punt niets worden verweten. Hoewel niet relevant in het kader van de onderhavige tuchtrechtprocedure, hecht het College eraan op te merken dat de betrokken bestuurder op 26 januari 2021 wel degelijk op de brief heeft gereageerd, zij het niet op de door klager gewenste wijze. De bestuurder verwees klager naar de stuurgroep voor nader overleg over de door klager aangedragen punten en heeft zich juridisch laten adviseren over de correctheid van de werkwijze zoals neergelegd in de Routekaart 2018. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de werkwijze.

4.6. Verweerster heeft niet strijdig met de Beroepscode 2017 gehandeld door te stellen dat de WGBO (de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst) niet op haar handelen van toepassing is omdat zij in het onderwijs werkzaam is. Tussen verweerster en de kinderen van wie zij de dossiers beoordeelde in de hoedanigheid van poortwachter bestond geen geneeskundige behandelingsovereenkomst zoals bedoeld in artikel 7:446 van het Burgerlijk Wetboek (de WGBO). Zij verrichtte namelijk geen handelingen op het gebied van de geneeskunst omdat zij zich als poortwachter niet bezighield met de diagnostiek en behandeling van de betrokken kinderen. Verweerster heeft zich terecht op dit standpunt gesteld.

4.7. Resumerend concludeert het College dat de zes klachten alle ongegrond zijn.

5. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen. Gebleken is dat verweerster in enkele gevallen niet alleen in de rol van poortwachter optreedt bij het samenwerkingsverband maar ook een professionele relatie aangaat met een kind. Dit doet zij als de situatie op school daar aanleiding toe geeft, bijvoorbeeld wanneer zij in haar rol van poortwachter twijfel heeft over het al dan niet doorverwijzen van een kind naar EED-zorg. In een dergelijke situatie komt het voor dat zij een intelligentieonderzoek uitvoert en dus een professionele relatie aangaat met een leerling. Het

College kan zich voorstellen dat het verwarrend is wanneer dezelfde persoon, in dit geval verweerster, zowel de rol van poortwachter uitoefent als de rol van individuele behandelaar. Het is raadzamer wanneer deze twee rollen door verschillende professionals worden uitgeoefend. Een andere mogelijkheid is dat verweerster haar verschillende professionele rollen goed expliciteert naar alle betrokkenen zodat duidelijk is in welke hoedanigheid zij de betrokken leerling beoordeelt. Dit is ook in lijn met het bepaalde in artikel 23, tweede lid van de Beroepscode 2017. Voldoende is overigens gebleken dat verweerster wanneer zij de rol van individuele behandelaar uitoefent, voldoet aan de vereisten die de Beroepscode 2017 daaraan stelt. Zo wordt de ouders gevraagd om toestemming te geven voor nader onderzoek, zijn zij geïnformeerd over wat gaat gebeuren en vindt na afloop een terugkoppeling plaats met de ouders over de uitslag van het onderzoek en het vervolgtraject.

9. Uitspraak

Het voorgaande overwegende komt het College tot de volgende uitspraak.

De klacht is ongegrond.

Aldus gedaan op 13 september 2022 door het College van Toezicht.

de heer mr. T.J. Dorhout Mees, voorzitter

mevrouw mr. J. Siemons, ambtelijk secretaris