



107178 - De belangrijkste overwegingen uit de deskundigenadviezen moeten zijn vermeld in de onderbouwing van de toelaatbaarheidsverklaring.

ADVIES

in het geding tussen:

de heer A en mevrouw B, wonende te S, bezwaarden,
gemachtigde: mevrouw mr. A.M.T. Wigger

en

het bestuur van het samenwerkingsverband C, gevestigd te T, verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 29 februari 2016 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen zijn besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs voor hun zoon D. Verweerder heeft de Commissie op 7 maart 2016 verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Verweerder heeft daarbij het verzoek gedaan de behandeling van het bezwaar aan te houden om in overleg te gaan met bezwaarden over een mogelijke oplossing.

Op 22 april 2016 is door verweerder verzocht de behandeling voort te zetten en heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 18 mei 2016 te Utrecht.

Mevrouw B verscheen, vergezeld van haar zoon D, in persoon en werd bijgestaan door haar gemachtigde.

Namens verweerder was ter zitting aanwezig mevrouw E, bestuurssecretaris en mevrouw F, voorzitter van de Adviescommissie Toelaatbaarheid van het samenwerkingsverband.

Namens de belanghebbende, onderwijsgroep G was ter zitting aanwezig mevrouw H, bestuurssecretaris.

De inhoud van voornoemde stukken geldt als hier herhaald en ingelast.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van D, geboren op 24 mei 2000. D heeft tot groep 7 op basisschool J gezeten en is halverwege groep 7 naar basisschool K gegaan in verband met problemen met het gedrag. Met ingang van schooljaar 2013-2014 volgt D onderwijs met leerwegondersteuning (lwoo) aan L. Dit schooljaar zit hij in de derde klas vmbo basis van het Vakcollege Techniek. L valt onder het bevoegd gezag van belanghebbende.
2. Vanaf 16 november 2015 zit D geschorst thuis in afwachting van de voorgenomen verwijdering. D krijgt geen huiswerkbegeleiding. Omdat D medeleerlingen zou bedreigen en afpersen meent de



school dat de veiligheid in het geding is. De directeur van de school heeft hiervan op 19 januari 2016 aangifte gedaan.

3. Bezwaarden hebben een verzoek om een voorlopige voorziening aanhangig gemaakt bij de bestuursrechter van de rechtbank tegen het door de onderwijsgroep G (verder: het schoolbestuur) genomen besluit tot verwijdering. Op 27 januari 2016 heeft er een zitting plaatsgevonden. Ter zitting is afgesproken dat er door het schoolbestuur een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) zou worden aangevraagd en dat een spoedplaatsing op het orthopedagogisch didactisch centrum (opdc) van verweerder zou worden geregeld om te voorkomen dat D nog langer thuis zou zitten.
4. Op 1 februari 2016 heeft het schoolbestuur een aanvraag voor een tlv ingediend bij verweerder. De aanvraag is vergezeld van een adviesformulier van de consultant van het Onderwijzorgloket C, d.d. 1 februari 2016 waarin zij concludeert dat gezien het feit dat de problematiek van D ernstige vormen aanneemt een plaatsing op regulier voortgezet onderwijs niet passend is. De consultant adviseert een plaatsing op O, een vso-school, omdat D dan een goede voorbereiding op het mbo krijgt aangeboden. Mevrouw M, psycholoog en deskundige VSO 4, heeft verweerder op 10 februari 2016 op basis van het inhoudelijke dossier van D geadviseerd een tlv af te geven omdat zij van mening was dat D toelaatbaar is tot het VSO cluster 4.
5. Op 19 februari 2016 heeft verweerder een tlv afgegeven voor voortgezet speciaal onderwijs, categorie laag, geldig tot 31 juli 2017. In de tlv is als meest passende vso-school genoemd O te T. Tegen deze beschikking is het bezwaar gericht.
6. D heeft van 15 februari 2016 tot eind maart 2016 op het opdc gezeten. Met ingang van 9 mei 2016 is D gestart op O te T. Dit centrum beoogt D klaar te stomen voor een mbo-opleiding.
7. Op 29 januari 2016 is door school een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld en na ontvangst van de evaluatie van het opdc is op 6 april 2016 een addendum opgesteld. Moeder heeft zowel het opp als het addendum ondertekend.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Bezwaarden voeren aan dat onvoldoende is onderzocht of D met behulp van adequate ondersteuning het reguliere onderwijs kan blijven volgen en stellen dat de besluitvorming niet voldoet aan de in het Ondersteuningsplan van verweerder vermelde criteria:

- er is geen ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld na op overeenstemming gericht overleg met bezwaarden waaruit blijkt wat de ondersteuningsbehoefte van D is;
- er is geen evaluatie opgesteld ten aanzien van de ondersteuning die de school zelf al heeft geboden;
- bezwaarden hadden de veronderstelling dat de periode op het opdc gebruikt zou worden om de ondersteuningsbehoefte van D in kaart te brengen. De bevindingen van het opdc moeten worden afgewacht en een opp dient te worden opgesteld alvorens tot een definitief oordeel te komen omtrent de passende onderwijssteuning van D.



D geeft desgevraagd ter zitting aan dat hij het liefst naar een andere reguliere vmbo-school in S zou willen om daarna zo snel mogelijk door te stromen naar het mbo.

Ten slotte verzoeken bezwaarden om het toekennen van een proceskostenvergoeding op grond van artikel 7:15 Awb.

Verweerder

Verweerder geeft aan dat het gedrag van D tot aan het voorjaar 2014 nog was bij te sturen. Daarna werd het problematisch. Vervolgens heeft de school, net als diverse andere instanties (zoals Bureau Jeugdzorg, de wijkagent en Leerplicht) veel gedaan om D binnen het reguliere onderwijs te houden. Dit lukte niet en bezwaarden weigerden de hulp van derden. De conclusie is dat D veel meer en langer ondersteuning nodig heeft dan binnen een tijdelijke setting (opdc) of een andere reguliere school geboden kan worden, dit vanwege de veiligheid van andere leerlingen. Er is een door moeder ondertekend opp d.d. 29 januari 2016. Dit opp was opgenomen in het dossier op basis waarvan de tlv is afgegeven. Bij de besluitvorming over de tlv bestond geen onduidelijkheid over de ondersteuningsbehoefte van D. Daarbij zijn de consulent van het Onderwijsloket C en twee deskundigen betrokken geweest.

De eerste deskundige is mevrouw P, orthopedagoog, en lid van de adviescommissie toelaatbaarheid vso. Zij heeft de aanvraag beoordeeld op basis van het dossier. Haar verklaring d.d. 3 februari 2016 bevindt zich in het logboek. Vervolgens is het dossier doorgestuurd aan mevrouw M, psycholoog. Er is sprake geweest van een continue evaluatie van de ondersteuning door de school, zowel bij de aanvraag als bij de toekenning van de tlv.

De adviescommissie toelaatbaarheid vso heeft geconcludeerd dat aan de criteria van het ondersteuningsplan van het swv is voldaan. Die criteria vereisen dat de consulent van het samenwerkingsverband wordt geconsulteerd, dat er een opp is en een overstapadvies vso. Hieraan is voldaan. Ten behoeve van de ouders worden op de tlv drie mogelijke vso-scholen vermeld. De zes weken die D op het opdc is geweest, hebben uitsluitend gediend om thuiszitten te voorkomen en ter overbrugging naar O. Inmiddels is duidelijk geworden dat D baat heeft bij opvang in een kleinere setting hetgeen de afgifte van een tlv rechtvaardigt.

4. VERKLARING BELANGHEBBENDE

Het schoolbestuur geeft aan dat het gebruikelijk is dat een tlv wordt aangevraagd terwijl de leerling nog op school zit. Gezien het gedrag van D en het resultaat van de door bezwaarden aanhangig gemaakte procedure was nu sprake van een schorsing en een voorgenomen verwijdering waardoor de aanvraag van de tlv met spoed moest worden behandeld. Gezien de spoed is gekeken naar de snelste mogelijkheid om D weer op school te krijgen. Op basis van de criteria was D niet toelaatbaar tot het opdc, omdat hij niet terug kon naar de school van herkomst. Omdat D al lange tijd thuis zat, is hij als tussenoplossing toch tot het opdc toegelaten. Daar bleek dat een kleinere setting en meer aandacht hem goed deden. De school had echter al eerder het plan om een tlv aan te vragen maar ouders wilden daar niet aan meewerken. Het opp is inderdaad met terugwerkende kracht opgesteld. Uit zowel het overstapadvies vso, opgesteld



door de consultant van het samenwerkingsverband, als uit het logboek, blijkt dat de school D niet de begeleiding kan geven die hij nodig had.

5. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

De procedures van verweerder voor het aanvragen en verstrekken van een toelaatbaarheidsverklaring voor het vso zijn beschreven in paragraaf 5.2.4 van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Voor zover relevant voor de behandeling van dit bezwaar is daarin opgenomen dat uit de aanvraag tlv moet blijken dat “de school aantoonbaar de nodige inspanningen heeft verricht om binnen de school zelf de benodigde extra ondersteuning te realiseren”. Bij verwijzing vanuit een reguliere vo-school is het inschakelen van een consultant van het samenwerkingsverband voorwaardelijk. “De Adviescommissie Beoordeling Toelaatbaarheid beoordeelt vervolgens de aanvraag aan de hand van de daarvoor vastgestelde criteria”. Paragraaf 5.2.5 vermeldt in hoofdlijnen wat de criteria zijn. De uitgangspunten (zoals gedocumenteerd en gemotiveerd aangeven waarom de leerling niet ondersteund kan worden in het reguliere onderwijs) dienen blijkens de tekst in de loop van 2014 te worden uitgewerkt in gespecificeerde criteria. Deze uitwerking is niet opgenomen in het ondersteuningsplan. Blijkens een document Overstap vo-vso, te vinden op de website van het samenwerkingsverband, dat digitaal wordt ingevuld door de aanmeldende vo-school en onderdeel vormt van de aanvraag tlv, is nodig voor het aanvragen van een tlv vso cluster 3 en 4: een door de ouders getekend opp met een duidelijk beeld van de ondersteuning, motivering dat een vso school beter passend is voor de leerling en een consultatie van een consultant van het samenwerkingsverband. Verweerder heeft ter zitting aangegeven dat er nog geen nadere inhoudelijke criteria voorhanden zijn waaraan moet worden getoetst.

6. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzoek op grond van artikel 17a lid 13 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Bezwaarden zijn de vader en moeder van D en derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring ingediend, derhalve tijdig. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Wettelijk kader

Ingevolge de Wet passend onderwijs is het de bevoegdheid en de taak van het bevoegd gezag van (in dit geval) een school voor voortgezet onderwijs om, indien hij dit uit oogpunt van de zorgplicht noodzakelijk acht, voor de leerling een toelaatbaarheidsverklaring aan te vragen. Het gegeven dat de ouders deze verklaring niet wensen, staat er niet aan in de weg dat het bevoegd gezag van een school een toelaatbaarheidsverklaring kan aanvragen indien deze zich niet langer in staat acht de



leerling te begeleiden en voortgezet speciaal onderwijs passend acht. Het samenwerkingsverband heeft tot taak om op basis van het ondersteuningsplan (met daarin beschreven de procedure en de criteria) de toelaatbaarheid van de leerling voor in dit geval vso te beoordelen (artikel 17a lid 6 sub c WVO). Gezien deze taak van het samenwerkingsverband beoordeelt de Commissie op grond van het bezwaarschrift of het samenwerkingsverband de procedure en de criteria voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring juist heeft toegepast en brengt zij daarover advies aan verweerder uit.

Procedure

Artikel 17a lid 12 WVO schrijft voor dat het samenwerkingsverband ervoor zorgdraagt dat (twee) deskundigen in elk geval het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het vso. Ter zitting is de Commissie gebleken dat aan deze eis is voldaan. Aan de beslissing over de toelaatbaarheid van D liggen, naast het door de consulent van het samenwerkingsverband gegeven advies, twee deskundigenverklaringen ten grondslag. Eén van een psycholoog, Q, en één van een orthopedagoog, mevrouw P. Deze laatste deskundige was een van de leden van de adviescommissie toelaatbaarheid en haar advies bevindt zich in het overgelegde logboek. Voor deze laatste verklaring geldt dat deze door verweerder separaat van het logboek als deskundigenverklaring moet worden aangemerkt en de verklaring moet worden voorzien van een handtekening. Een besluit tot afgifte van een tlv dient volgens artikel 3:46 Awb deugdelijk gemotiveerd te zijn. Dit brengt mee dat de deskundigenadviezen op inzichtelijke en kenbare wijze moeten worden betrokken bij de motivering van de tlv. De belangrijkste overwegingen uit de deskundigenadviezen dienen te zijn vervat in de onderbouwing van het tlv-besluit. De Commissie adviseert verweerder om bij het besluit op bezwaar de tlv aanvullend te motiveren, waarbij verweerder de deskundigenadviezen dient toe te voegen aan het dossier en dient te verstrekken aan bezwaarden.

In de tlv is bepaald dat deze alleen geldt voor O. Het staat verweerder uiteraard vrij om ouders te adviseren dat O voor hun zoon de meest passende vso-school is. De tlv voor voortgezet speciaal onderwijs is echter landelijk geldig. Verweerder zal dit dan ook in de beslissing op bezwaar moeten herstellen. Het is voorts aan te bevelen om in de tlv expliciet aan te geven door wie het besluit is genomen in plaats van de twee namen van leden van het College van Bestuur weer te geven met de vermelding dat een van dezen ondertekent. Immers, zo is niet duidelijk wie van dezen het besluit namens het samenwerkingsverband heeft genomen.

Criteria

Bezwaarden stellen dat de besluitvorming niet voldoet aan de in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband vermelde criteria doordat er geen opp is met daarin vermeld wat de ondersteuningsbehoefte van D is en dat niet duidelijk is welke ondersteuning de school zelf al heeft gegeven.

Verweerder heeft ter zitting erkend dat er in het ondersteuningsplan nog geen inhoudelijke criteria zijn opgenomen voor de beoordeling van de tlv. Hiervoor wordt teruggevallen op het document Overstap vo-vso, waarin is vermeld dat voor de aanvraag van een tlv nodig is een door de ouders getekend opp met een duidelijk beeld van de ondersteuning, een motivering dat een



vso-school beter passend is voor de leerling en een consultatie van een consultant van het samenwerkingsverband.

D is een lwoo-leerling, voor wie het niet verplicht is een opp op te stellen, tenzij de leerling naast de leerwegondersteuning extra ondersteuning nodig heeft. Ook is het wettelijk niet vereist om een opp op te stellen voor het aanvragen van een tlv. Daargelaten óf in dit geval een opp vereist was, stelt de commissie vast dát er een door moeder ondertekend opp d.d. 29 januari 2016 is dat door school lijkt te zijn opgesteld met het oog op de aanvraag tlv. Naar het oordeel van de Commissie is in dit opp voldoende de ondersteuningsbehoefte van D in kaart gebracht. Blijkens dit opp is duidelijk dat D voor zijn gedrag is aangewezen op gespecialiseerde ondersteuning binnen een kleinschalige, gestructureerde onderwijsplek met docenten, die met die ondersteuningsbehoefte feeling hebben. De door verweerder ingeschakelde consultant van het samenwerkingsverband en de deskundigenadviezen onderschrijven dit en stellen voorts dat plaatsing in het regulier onderwijs niet wenselijk is gezien de ernstige gedragsproblemen en de daardoor in het gedrang komende veiligheid van andere leerlingen. Bezwaarden hebben geen aanknopingspunten aangereikt die aan deze conclusies doen twijfelen. De evaluatie van de periode die D op het opdc heeft doorgebracht, en het addendum van het opp dat in verband daarmee is opgesteld, bevestigen de in het opp omschreven ondersteuningsbehoefte, er in de kern op neerkomend dat D is aangewezen op en zeer gebaat is bij een kleinschalige gestructureerde onderwijsplek zoals deze in het VSO kan worden geboden. Het standpunt van bezwaarden dat verweerder deze evaluatie had moeten afwachten alvorens de tlv te verstrekken, wordt niet gevolgd. Bezwaarden hebben kennelijk de verwachting gehad dat die periode bij het opdc zou worden afgewacht en betrokken bij de vraag óf een tlv zou worden aangevraagd. Verweerder heeft het bestaan van een dergelijke afspraak ontkend, erop wijzende dat de plaatsing op het opdc bedoeld was om het thuiszitten op te heffen en niet om de ondersteuningsbehoefte verder in kaart te brengen. Wat er daarvan ook zij, de tlv wordt gedragen door de in het opp in kaart gebrachte ondersteuningsbehoefte. Uit het addendum van het opdc blijkt dat er geen aanleiding is om daaraan te twijfelen. Verweerder mag de handhaving van de afgifte van de tlv bij de beslissing op het bezwaar mede baseren op het addendum. Ook als veronderstellende wijs wordt uitgegaan van de juistheid van de verwachting van bezwaarden over de periode bij het opdc, maakt dat voor de uitkomst dus geen verschil.

Dat de school eerder (dat wil zeggen: voordat het voorgenomen besluit tot verwijdering viel na escalatie van de situatie op school) gerichte interventies heeft ondernomen om het gedrag van D te beïnvloeden dan wel anderszins bezig was met het in kaart brengen en ook bieden van de ondersteuningsbehoefte van D is niet gebleken. Op basis van de beschikbare gegevens (dat tot dat moment louter uit logboekantekeningen bestaat) kan daaraan op zijn minst genomen worden getwijfeld. Daaraan kan echter in het kader van dit bezwaar geen doorslaggevende waarde worden toegekend omdat D, mede gelet op het opp en de deskundigenadviezen, thans niet in staat wordt geacht het onderwijs te kunnen vervolgen op een andere school voor regulier onderwijs binnen het samenwerkingsverband.



De Commissie is aldus van oordeel dat de tlv is afgegeven in overeenstemming met de door verweerder gehanteerde procedurele eisen en criteria en dat voorts is gebleken dat verweerder op basis van de beschikbare gegevens tot de conclusie is kunnen komen dat een tlv voor vso aangewezen is, met dien verstande dat hij op onderdelen het te nemen besluit op bezwaar nader dient te motiveren zoals hierboven is besproken.

7. **ADVIES**

Op grond van bovenstaande overwegingen adviseert de Commissie dat verweerder na heroverweging de bestreden beschikking kan handhaven indien hij de toelaatbaarheidsverklaring voorziet van een aanvullende motivering onder verwijzing naar het opp en de deskundigenadviezen, alsook expliciet aangeeft door wie het besluit is genomen en ondertekend. Voorts dient niet in de tlv te worden opgenomen dat hij uitsluitend kan worden gebruikt voor O.

Aldus gedaan te Utrecht op 14 juni 2016 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. C. van Vliet, drs. A.A.M. Renders, en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. R.M. de Bekker, secretaris.