

109226 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs (tlv-vso). De tlv kan niet in stand blijven, omdat deskundigenverklaringen niet voldoen, goede motivering ontbreekt en onduidelijk is of leerling op vso is aangewezen.

ADVIES

in het geding tussen:
[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde

en

[verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. KERN VAN HET ADVIES

De toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs kan niet in stand blijven vanwege inhoudelijke en formele tekortkomingen. Het advies is om de toelaatbaarheidsverklaring te herroepen door deze in te trekken.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 2 maart 2020 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 24 februari 2020 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs (tlv vso), bekostigingscategorie laag, met ingangsdatum 9 februari 2020 en een geldigheid tot 31 juli 2021, ten behoeve van [de leerling].

Verweerder heeft op 16 maart 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De hoorzitting vond vanwege de beperkende maatregelen in verband met Covid-19 in aangepaste vorm plaats.

Betrokkenen zijn digitaal gehoord door de Voorzitter van de Commissie en een lid, mevrouw drs. A.M. van der Hoek.

Gehoord zijn bezwaarde en namens verweerder [medewerker beleid en kwaliteit] en [consulent passend onderwijs vo].

Namens [het schoolbestuur] dat de tlv had aangevraagd, gevestigd te [vestigingsplaats], werd gehoord [bestuurssecretaris].

Na de hoorzitting heeft de voltallige Commissie beraadslaagd.



3. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [de leerling]. [de leerling] is geboren op [geboortedatum] 2004.
2. [de leerling] is na de basisschool naar [het college] gegaan waar hij vmbo volgde.
3. Na het derde leerjaar is [de leerling] per 1 augustus 2019 overgestapt naar een andere school van hetzelfde bevoegd gezag als dat van [het college], [de school], waar hij aanvankelijk gastleerling was.
4. Omdat op de school het gedrag van [de leerling] als problematisch wordt ervaren, heeft op 17 december 2019 een Multi Disciplinair Overleg (MDO) over [de leerling] plaatsgevonden. Per deze datum zit [de leerling] thuis.
5. Op 21 januari 2020 heeft het bevoegd gezag een tlv voor [de leerling] aangevraagd bij verweerder.
6. Op 4 februari 2020 is een tweede MDO geweest.
7. Op 24 februari 2020 heeft verweerder voor [de leerling] een tlv-so met bekostigingscategorie laag afgegeven voor de periode van 9 februari 2020 tot en met 31 juli 2021.
8. Inmiddels is [de leerling] gestart op een [school voor voorgezet speciaal onderwijs] waar hij nu in verband met Covid-19 twee dagen per week les heeft.

4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

Op de vorige school van [de leerling], [het college], deed [de leerling] vmbo met het profiel economie. Dat was geen goede keuze en de cijfers vielen ook tegen, hoewel hij wel steeds overging. Na het derde jaar heeft [de leerling] met zijn ouders besloten om over te stappen naar het profiel installatietechniek. Omdat dat echter niet werd aangeboden op [het college] is [de leerling] overgestapt naar het [de school] waar dat wel mogelijk was. Hij was, qua leerjaar, relatief jong en besloot daarom en vanwege de profielwisseling het derde jaar op het [de school] over te doen. Op deze school ging het goed met [de leerling]. Hij haalde prima cijfers. Desondanks vond de school dat het niet goed ging. Maar school heeft nooit duidelijk kunnen maken wat er precies aan de hand was. De ondersteuningsbehoefte van [de leerling] is nooit in kaart gebracht. Hij is nooit onderzocht en hem is door de school nooit ondersteuning geboden.

Toen de school voorstelde een tlv aan te vragen werd daarbij gezegd dat hij dan ook op de nieuwe school zijn vmbo-diploma kon halen. Bezwaarde heeft toen maar meegewerkt, ook al omdat [de leerling] inmiddels al enige tijd thuis zat en andere scholen voor regulier onderwijs [de leerling] niet wilden aannemen. Toen de tlv werd afgegeven bleek dat hij helemaal niet meer zijn vmbo-diploma, althans bij de SO-school die voor [de leerling] beschikbaar was, kon halen. Toen heeft bezwaarde zich alsnog verzet tegen de tlv. [de leerling] hoort thuis in het regulier onderwijs, aldus bezwaarde.

Verweerder

[de leerling] zat lang thuis en terugkeer naar de school of zijn vorige school was uitgesloten. Hij kon echter wel terecht op een vso school, maar daarvoor was een tlv nodig. Deze is toen in samenspraak met bezwaarde aangevraagd. Omdat het belangrijk is dat [de leerling] onderwijs krijgt is daarom de tlv afgegeven. Het gedrag van [de leerling], dat de school als grensoverschrijdend heeft ervaren, was hierbij bepalend. De beslissing is gebaseerd op het TOP-dossier van



[de leerling], dat als ondersteuningsperspectiefplan (opp) beschouwd kan worden, en gespreksverslagen. Verweerder wijst daarbij met name op het gestelde in het MDO-verslag van 5 februari, waarin wordt aangegeven dat [de leerling] sociaal-emotioneel onveilig gedrag op school vertoont, dat hij zeer manipulerend kan zijn en geen empathie toont, dat gebleken is dat [de leerling] een haat-account heeft aangemaakt en dat [de leerling]'s aanwezigheid in zowel de les als op school heel veel onrust veroorzaakt.

Schoolbestuur

Al op [het college] bleek dat [de leerling] meer ondersteuning nodig had. Hij verzuimde veel en veroorzaakte problemen in de klas.

Omdat [de leerling] meer ondersteuning nodig had dan de school kon bieden, is besloten hem als gastleerling op het [de school] te plaatsen. Dit is geen succes gebleken. De school heeft daarbij wel verzuimd een goed dossier aan te leggen. Daardoor is het niet goed mogelijk aan te tonen waar het nou precies mis is gegaan. Het is duidelijk dat [de leerling] graag een vmbo-diploma wil halen en dat dit door de huidige gang van zaken bemoeilijkt wordt. Het schoolbestuur acht dit een ongelukkige gang van zaken en ziet dat het belangrijk is een goede dialoog met bezwaarde op te zetten om te bezien of aan de wens van [de leerling] om zijn vmbo-diploma te halen tegemoet kan worden gekomen.

5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht om advies uit te brengen over het bezwaarschrift.¹ Bezwaarde is de moeder van de minderjarige [de leerling] en daarom belanghebbende. Het bezwaarschrift is op tijd ingediend, namelijk binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring. Het bezwaarschrift is daarom ontvankelijk.

Procedureel

Van verweerder wordt verlangd dat hij op grond van de tlv-aanvraag een dossier samenstelt en een advies vraagt aan twee onpartijdige deskundigen. De geraadpleegde deskundigen dienen hun opdracht objectief te vervullen, en mogen naar het oordeel van de Commissie dan ook niet bij de aanvraag zijn betrokken. Elke deskundige dient op basis van zijn eigen deskundigheid beargumenteerd te adviseren of, gezien de procedure en de criteria van verweerder, voor [de leerling] een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs passend is.

Uit de stukken blijkt niet welke functies en daarmee welke deskundigheid de twee deskundigen hebben. Desgevraagd door de Voorzitter ter zitting kon verweerder meedelen dat het gebruikelijk is dat een deskundige een orthopedagoog is en de ander een psycholoog, maar verweerder kon over de deskundigen en over hun herkomst in deze zaak geen uitsluitsel geven. Aldus valt niet te controleren of is voldaan aan de criteria die gelden voor de inzet van de wettelijk vereiste deskundigen.

Voorts is de deskundigenverklaring die verweerder heeft overgelegd een gezamenlijk product. Hieruit blijkt derhalve niet van een herleidbare eigen expertise van elke deskundige. Ook is de inhoud van de deskundigenverklaring zeer summier. De verklaring geeft geen inzicht in de afwegingen op basis van de over [de leerling] beschikbare gegevens en de daaruit blijkende

ondersteuningsbehoefte. De deskundigenverklaring voldoet daarmee ook inhoudelijk niet aan de daaraan redelijkerwijs te stellen eisen.

Inhoudelijk

Een besluit tot afgifte van een tlv dient deugdelijk gemotiveerd te zijn.ⁱⁱ Verweerder heeft verzuimd het besluit waarin de tlv aan bezwaarde is meegedeeld over te leggen. Het beeld dat uit de beschikbare stukken is gerezen, in verbinding met de procedurele onvolkomenheden, leidt tot de conclusie dat deze tlv geen stand kan houden.

Gebleken is dat het gedrag van [de leerling] aanleiding is geweest voor de aanvraag en de toekenning van de tlv. Desgevraagd door de Voorzitter heeft verweerder aangegeven dat dit gedrag met name beschreven is in het verslag van het MDO van 5 februari 2020. Die beschrijving bestaat uit een summier opsomming op vier punten van gedrag dat [de leerling] op school vertoonde en dat hierboven bij het standpunt van verweerder is omschreven.

Echter, niet duidelijk is hoe verweerder tot de conclusies en observaties zoals deze zijn verwoord in dit verslag is gekomen. Er zijn geen onderliggende gegevens waaruit dit blijkt. Evenmin valt uit de stukken te herleiden welke ondersteuningsbehoefte [de leerling] heeft en waarop de conclusies van de deskundigen in de deskundigenverklaring ten aanzien van die ondersteuningsbehoefte, die aldaar in algemene termen is verwoord, zijn gebaseerd. Of en zo ja welke maatregelen op school zijn genomen om tot verbetering van het gedrag te komen en te onderzoeken wat [de leerling] daarbij nodig heeft, blijkt niet. Het TOP-dossier dat blijkbaar als opp dient, kent geen specifieke doelen, geen evaluatie en is zodoende ook niet ingezet als cyclisch document voor de begeleiding en inzet van de kennelijke gedragsproblemen van [de leerling]. Het dossier biedt te weinig inhoudelijke aanknopingspunten om te kunnen concluderen dat aan de ondersteuningsbehoefte van [de leerling] het beste tegemoet gekomen kan worden in het speciaal voortgezet onderwijs.

De Commissie neemt aan dat de summier onderbouwing van de tlv door verweerder veroorzaakt is doordat bezwaarde in eerste instantie akkoord ging met de aanvraag van de tlv en daarom snel heeft willen handelen. Verweerder heeft dit tijdens de hoorzitting ook erkend. Deze medewerking was echter, zo is ter zitting gebleken, ontstaan onder druk van de omstandigheden, gelegen in het thuiszitten van [de leerling], gekoppeld aan het voor [de leerling] geschatte perspectief van een te behalen vmbo-diploma op de vso-school. Later bleek een dergelijk diploma op de school waar [de leerling] geplaatst zou worden, niet mogelijk.

Al met al is er sprake van een besluit dat toch vooral lijkt te zijn afgegeven om het thuiszitten van [de leerling] te doorbreken. Een dergelijk criterium voor toekenning van een tlv-vso hanteert verweerder niet. Bovendien is voor het doorbreken van thuiszitten een tlv-vso niet de geëigende weg, omdat het thuiszitten van een leerling niets zegt over de ondersteuningsbehoefte van de leerling en op welke plek in het onderwijs daaraan het beste tegemoet kan worden gekomen. Er ontbreekt voldoende beeld over de ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. Zeer onduidelijk is welke ondersteuning hem is geboden op zijn school en of de school, of een andere reguliere school, niet langer in staat is via extra ondersteuning of via een arrangement van verweerder, [de leerling] passend onderwijs te bieden. De deskundigenverklaringen zijn ondeugdelijk en verduidelijken op geen enkele wijze waarom regulier onderwijs kennelijk niet passend is voor

[de leerling], en dat hij is aangewezen op voortgezet speciaal onderwijs. Het besluit mist hierdoor voldoende grondslag en kan niet worden gehandhaafd. Verweerder dient de tlv dan ook te herroepen door het in te trekken.

Zolang de school de aanvraag handhaaft, zal verweerder na intrekking van de tlv opnieuw op de aanvraag moeten beslissen. Dat moet bij de huidige stand van zaken leiden tot een afwijzing van de tlv.

Alles overziend zal de Commissie adviseren om het bestreden besluit te herroepen door het in te trekken.

6. ADVIES

De Commissie adviseert het bestreden besluit te herroepen door het in te trekken.

Vastgesteld te Utrecht op 28 mei 2020 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A.M. van der Hoek, drs. A. Sikkema en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Breunesse, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. J.A. Breunesse
secretaris

ⁱ Het verzoek om advies uit te brengen is op voet van artikel 17a lid 13 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

² Dit volgt uit artikel 3:46 Awb