



109583

ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarden], wonende te [woonplaats], bezwaarden
gemachtigde: mevrouw mr. M.M. Roon

en

[samenwerkingsverband], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. KERN VAN HET ADVIES.

De toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs (tlv vso) kan in stand blijven wanneer deze wordt voorzien van deugdelijk onderbouwde deskundigenverklaringen van daartoe bevoegde deskundigen.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 4 juni 2020 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen diens besluit van 12 mei 2020 tot toekenning van een tlv vso voor [de leerling]

Verweerder heeft bezwaarden op 5 juni 2020 gevraagd de gronden van het bezwaar nader te onderbouwen. Nadien hebben zij zich tot mr. Roon gewend.

Mr. Roon heeft het bezwaarschrift aangevuld bij brief van 13 november 2020.

Verweerder heeft op 24 november 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Vanwege de landelijke coronamaatregelen zijn partijen op 6 januari 2021 gehoord door middel van een digitale videoconferentie. Bezwaarden en hun gemachtigde zijn op de zitting verschenen. Namens verweerder waren aanwezig [bestuurder] van verweerder, en [orthopedagoog] van de Commissie van Advies.

Namens [het bevoegd gezag], het bevoegd gezag van het [college] die de tlv voor [de leerling] aanvroeg, waren bij de hoorzitting aanwezig [afdelingsdirecteur] van [het college] en [orthopedagoog] bij [het college].



3. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [de leerling]. [de leerling] is geboren op [geboortedatum] 2007. [de leerling] heeft in [vestigingsplaats] op een school voor speciaal basisonderwijs (sbo) gezeten. De laatste maanden van groep 8 heeft hij na een verhuizing op een reguliere school gezeten in [vestigingsplaats 2]. [de leerling] staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente [plaats]. Hij woont met zijn ouders in [woonplaats]
2. [de leerling] is sinds schooljaar 2019/2020 ingeschreven op [de school] te [plaats 3]. [de leerling] is vanwege zijn grote structuurbehoefte en behoefte aan persoonlijke begeleiding geplaatst in de Pro/VMBO-schakelklas in plaats van in een reguliere VMBO-klas. Ook is bij aanvang in de brugklas een [preventief traject] voor hem ingezet.
3. In de periode oktober 2019 tot en met december 2019 zijn voor [de leerling] twee ontwikkelingsperspectiefplannen (opp's) opgesteld en is aan de daarin opgenomen doelen gewerkt. De doelen zijn niet behaald.
4. [de leerling] is vanwege ongewenst gedrag enkele malen geschorst geweest. Na de laatste schorsing zit [de leerling] vanaf 18 december 2019 thuis. Vanaf 9 januari 2020 maakt [de leerling] geen gebruik meer van de tweemaal 2 uur per week begeleiding op afstand die door de school werd aangeboden.
5. De school heeft op 15 januari 2020 een aanvraag gedaan voor afgifte van een tlv vso.
6. Op 12 mei 2020 heeft verweerder een tlv vso afgegeven, geldig vanaf 12 mei 2020 tot en met 31 juli 2025.

4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Bezwaarden zijn het niet eens met de afgifte van de tlv. Bezwaarden hebben nooit toestemming gegeven voor de aanvraag van de tlv en zij hebben hiervoor niet getekend. [leerling] hoort niet thuis op het vso. De afgifte van de tlv wordt niet onderbouwd door twee onpartijdige deskundigenverklaringen. Het bestreden besluit ontbeert een inhoudelijke afweging en toelichting. Aan [het preventief traject] is nooit feitelijk uitvoering gegeven. Verweerder heeft op geen enkele wijze inzichtelijk gemaakt dat het expertise- en consultatieteam (ECT) is ingeschakeld voordat is gekozen voor het aanvragen van de tlv, terwijl dit volgens het ondersteuningsplan van verweerder wel moet. Er is nog niet uitputtend gebruik gemaakt van de mogelijkheden om [de leerling] extra ondersteuning te bieden binnen het reguliere onderwijs. Het besluit is onvoldoende gemotiveerd, onzorgvuldig voorbereid en de belangen zijn niet evenwichtig afgewogen. Bezwaarden vragen om een proceskostenvergoeding.



Verweerder

Voor het indienen van de aanvraag heeft de school geen toestemming van bezwaarden nodig. Er is sprake van de vereiste deskundigheidsadviezen. De eerste deskundige is als orthopedagoog verbonden aan de school. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat het tweede deskundigenadvies het niet op schrift gestelde advies van de Commissie van Advies van verweerder betreft. De Commissie van Advies van verweerder heeft zorgvuldig onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte en de mogelijkheden van de school om daaraan tegemoet te komen. Dit is op de juiste wijze verwoord in het bestreden besluit. De deskundigen hebben een objectief oordeel gevormd over het dossier. [het preventief traject] is afgerond met het tweede evaluatiegesprek dat plaatsvond op 16 december 2019. De school is niet verplicht om het ECT in te schakelen.

Belanghebbende

De school heeft aangegeven dat, op basis van de laatste ontwikkelingen op de school, de schorsingen en het feit dat [de leerling] onvoldoende leereffect laat zien, niet kan worden voldaan aan de onderwijsbehoeften van [de leerling].

5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift.¹ De Commissie is derhalve bevoegd. Bezwaarden zijn de ouders van de minderjarige [leerling] en dus belanghebbenden.

De tlv is afgegeven op 12 mei 2020. Het bezwaar is ingediend op 4 juni 2020. Het bezwaar is dus binnen de genoemde termijn van 6 weken ingediend.² Er wordt aan een inhoudelijke behandeling van het bezwaar toegekomen. Verweerder heeft op 5 juni 2020 verzocht om aanvulling van de gronden van bezwaar, ondanks dat aan de motivering van een bezwaar geen hoge eisen mogen worden gesteld. Hij heeft bezwaarden daarvoor geen termijn gesteld en – na het uitblijven daarvan – evenmin een herinnering gestuurd. Pas nadat bezwaarden zich tot een jurist wendden, die zich op haar beurt eind oktober 2020 tot verweerder heeft gericht, kwam er weer beweging in deze zaak. Verweerder heeft hiermee een gebrek aan regie laten zien, wat temeer een probleem is, wanneer sprake is van een thuiszittende leerling, zoals hier. Deze gang van zaken is onwenselijk, maar maakt niet de tlv onrechtmatig. Daarbij verdient opmerking dat bezwaarden kennelijk slecht bereikbaar zijn geweest voor verweerder, hetgeen aan de voortgang niet heeft bijgedragen.

Deskundigenverklaringen

Aan het tlv-besluit dienen ten minste twee deskundigenverklaringen ten grondslag te liggen.³ Het advies van de eerste deskundige is van een orthopedagoog en het tweede advies, dat niet op schrift is gesteld, is van de Commissie van Advies van verweerder.

¹ 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)

² In artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

³ Op grond van artikel 17a lid 11 van de WVO en artikel 15a van het Inrichtingsbesluit WVO



Over de eerste deskundigenverklaring merkt de Commissie op, zonder afbreuk te willen doen aan de expertise van de betreffende deskundige, dat zij verbonden is aan de aanvragende school. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 volgt dat de deskundige niet in dienst mag zijn van de ontvangende school.⁴ Dit is zo omdat de ontvangende school een belang heeft bij een toewijzende beslissing op de aanvraag. Naar het oordeel van de Commissie geldt dit ook voor de deskundige die in dienst is van de aanvragende school. Ook de aanvragende school heeft immers een evident belang bij een toewijzende beslissing op de eigen aanvraag. Om die reden is volgens de Commissie, in het verlengde van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017, net zomin toegestaan dat een deskundige die in dienst is van de aanvragende school optreedt als één van de wettelijk vereiste deskundigen ter onderbouwing van de tlv. Een deskundige moet voldoende objectief en neutraal zijn ten aanzien van de belanghebbende scholen. Indien een deskundige, zoals in dit geval, in dienst is van de aanvragende school, doet dat afbreuk aan de objectiviteit die een dergelijk advies moet kenmerken. Om deze reden kan de deskundigenverklaring van de orthopedagoog niet dienen ter onderbouwing van de tlv. Dit kan worden hersteld door een nieuwe deskundige te laten adviseren.

De tweede deskundigenverklaring is – kennelijk – een gezamenlijk product van meerdere personen tezamen, van wie ook de aard van de deskundigheid niet is benoemd, en dit advies is niet op schrift gesteld. Aldus voldoet het dossier ook op dit punt niet aan de eisen. Er is geen tweede deskundigenverklaring. Ook de tweede deskundigenverklaring moet inzichtelijk zijn gemotiveerd en controleerbaar afkomstig zijn van een van de wettelijk vereiste expertises. Dit betekent dat verweerder de tlv niet op de wettelijk vereiste manier heeft onderbouwd met twee deskundigenverklaringen. Dit is een gebrek dat verweerder kan herstellen bij het nemen van de beslissing op bezwaar. De Commissie adviseert verweerder deze gebreken dan ook te herstellen.

Inhoud

[de leerling] zit sinds schooljaar 2019/2020 op de school. Uit het dossier blijkt dat [de leerling], die het grootste deel van zijn basisschooltijd op een sbo school zat, een grote behoefte heeft aan structuur en persoonlijke begeleiding. Daarom is hij geplaatst in de Pro/VMBO-schakelklas in plaats van een reguliere VMBO-klas en is bij aanvang van de brugklas meteen een [preventief traject] ingezet.

Het gedrag van [de leerling] laat zich kenmerken door lichamelijke en verbale onrust, niet acceptabele verbale uitingen, impulsiviteit en een korte spanningsboog. Er hebben zich in korte tijd veel incidenten voorgedaan, die goed zijn gedocumenteerd. [de leerling] is niet goed aan te spreken op zijn gedrag en heeft behoefte aan persoonlijke begeleiding en hulp bij het reguleren van zijn emoties. Vanwege de gebleken ondersteuningsbehoefte van [de leerling] op school, hebben in de periode oktober tot en met december 2019 twee trajecten plaatsgevonden, waarbij met een opp aan doelen is gewerkt. De doelen zijn niet behaald. [de leerling] lijkt niet voldoende leerbaar. Het gedrag van [de leerling] leidt ertoe dat de school [de leerling] niet kan begeleiden in zijn ondersteuningsbehoefte. [de leerling] gaat niet meer naar de school sinds 18 december 2019 en maakt vanaf 9 januari 2020 geen gebruik meer van de begeleiding van school.

⁴ Volgens rechtsoverweging 3.4 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:595



Bezwaarders stellen dat aan [het preventief traject] nooit feitelijk uitvoering is gegeven. De Commissie meent dat hieraan voorbij kan worden gegaan, omdat uit het dossier is gebleken dat aan [het preventief traject] wel degelijk uitvoering is gegeven. Bezwaarders hebben ook gesprekken gehad met de [preventief traject] begeleider. [het preventief traject] is afgerond met het tweede evaluatiegesprek, dat plaatsvond op 16 december 2019. [het preventief traject] hield overigens in dat een gedragsdeskundige vanuit cluster 4 de school heeft geadviseerd in de extra begeleiding die [de leerling] nodig heeft. Het was geen begeleiding voor [de leerling] zelf. Verweerder heeft zich verder op het standpunt kunnen stellen dat de school niet verplicht was om het ECT in te schakelen. [het preventief traject], dat ook een ondersteuningsvorm is vanuit verweerder, was immers al ingezet. De mogelijke inzet van het ECT is wel besproken in december 2019/januari 2020, maar vanuit het ECT werd aangegeven dat, vanwege het gelopen [preventieve traject], er op dat moment geen meerwaarde was om ook nog het ECT in te zetten en dat het aanvragen van een tlv de meest passende route was. Dat verweerder bij deze stand van zaken geen meerwaarde heeft gezien in het ECT is begrijpelijk. Bezwaarders hebben ook niet verduidelijkt wat dat in hun ogen nog zou hebben kunnen toevoegen. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat voor het doen van de aanvraag voor de tlv de instemming van bezwaarders niet vereist is.

In het onderliggend dossier zijn, naar het oordeel van de Commissie, voldoende aanwijzingen dat speciaal voortgezet onderwijs voorziet in de huidige ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. Als de nieuw op te stellen deskundigenverklaringen tot vso concluderen, ziet ook de Commissie, gelet ook op de in het dossier aanwezige aanknopingspunten hiervoor, reden om te concluderen dat dan de tlv in stand kan worden gelaten. Daarbij speelt ook een rol dat [de leerling] inmiddels al meer dan een jaar geen onderwijs volgt en inmiddels een grote leerachterstand heeft opgelopen, die, mede gelet op zijn behoefte aan begeleiding en ondersteuning, het beste op het vso het hoofd kan worden geboden.

6. ADVIES

De Commissie adviseert verweerder om in het kader van de heroverweging van het besluit zich te voorzien van twee deugdelijk onderbouwde deskundigenverklaringen van daartoe bevoegde deskundigen. Indien uit deze adviezen volgt dat vso voor [de leerling] het meest passend is, kan de tlv vso in stand blijven.

Wanneer verweerder de tlv vso in stand laat, adviseert de Commissie om het verzoek om vergoeding van proceskosten af te wijzen.

Vastgesteld te Utrecht op 8 februari 2021 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. A.M.M. Stevens, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. A.M.M. Stevens
secretaris