



108429 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring vso is ongegrond vanwege de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

ADVIES

in het geding tussen:

mevrouw [bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde
gemachtigde: mevrouw mr. R. Dijkstra

en

Stichting Samenwerkingsverband [verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats 1], verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 31 juli 2018 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voor haar dochter [de leerling].

Verweerder heeft op 13 september 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend. Het verweerschrift is aangevuld bij brief van 27 september 2018.

Belanghebbende partij in dit bezwaarschrift is het College van burgemeester en wethouders van de gemeente [vestigingsplaats], het schoolbestuur van de school voor voortgezet onderwijs, [de school 1], te [vestigingsplaats]. Het schoolbestuur heeft de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 10 oktober 2018 te Utrecht. Bezwaarde was ter zitting aanwezig, vergezeld door haar zuster en bijgestaan door de gemachtigde, mevrouw mr. R. Dijkstra.

Namens verweerder was ter zitting aanwezig de directeur.

Het schoolbestuur heeft geen zienswijze ingediend, maar is wel ter zitting verschenen.

Aanwezig waren de rector van [de school 1], de team-coördinator juridische zaken, bijgestaan door de gemachtigde en diens collega, juridisch medewerker.

Op verzoek van de Commissie heeft verweerder na de zitting op 11 oktober 2018 aanvullende stukken ingediend, namelijk de logboekregels uit het leerlingvolgsysteem die zijn verstrekt door de school bij aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring. Verweerder heeft daarbij een schriftelijke toelichting gegeven en hij heeft een verslag van een CTP-vergadering van juni 2018 overgelegd waarin de aanmelding van [de leerling] is besproken. Op 11 oktober 2018 heeft bezwaarde aanvullende informatie aan de Commissie gezonden over de ontvankelijkheid van het bezwaar. Op 12 oktober 2018 heeft het bevoegd gezag van [de school 1] het volledige logboek aan de Commissie gezonden.

De Commissie heeft hierop aan partijen meegedeeld dat alleen de door de Commissie gevraagde informatie, namelijk de logboekregels uit het leerlingvolgsysteem die zijn verstrekt door de school



bij aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring aan het dossier zouden worden toegevoegd. De overige na de zitting ingediende stukken zijn niet in het dossier opgenomen.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [de leerling]. [de leerling] is geboren op 6 december 2002.
2. [de leerling] heeft de eerste drie schooljaren voortgezet onderwijs gevolgd op [de school 2] in [vestigingsplaats 1].
3. Nadat [de leerling] twee achtereenvolgende jaren op [de school 2] niet is bevorderd, is zij door bemiddeling van een onderwijsconsulent, per 1 augustus 2017 overgestapt naar [de school 1], naar de derde klas.
4. Het schooljaar 2017-2018 heeft [de leerling] in hoge mate op [de school 1] verzuimd en zij heeft geen overgangsbewijs behaald. De school heeft plaatsing in havo 3 niet aan de orde geacht.
5. Op 7 juni 2018 heeft het bevoegd gezag een toelaatbaarheidsverklaring Voortgezet Speciaal Onderwijs Cluster 4 voor [de leerling] aangevraagd.
6. Per deze datum heeft de school ook een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld.
7. Op 12 juni 2018 heeft verweerder een toelaatbaarheidsverklaring afgegeven voor het Voortgezet Speciaal Onderwijs, cluster 4, bekostigingscategorie laag, voor de periode van 1 augustus 2018 tot 31 juli 2020.
8. [de leerling] is na de zomervakantie niet meer naar school geweest.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

Bezwaarde voert aan dat de toelaatbaarheidsverklaring louter is afgegeven op basis van informatie van de school. Dat is niet juist; er is geen overleg met kind, ouder, betrokken professionals geweest. Waarheidsvinding en transparantie ontbreken. [de leerling] is oorspronkelijk aangemeld op [de school 2] omdat dat de enige school in de regio met een plus-klas was. In de laatste periode van het eerste schooljaar kreeg [de leerling] te maken met enorme faalangst. Hierbij speelde ook problematiek rond de scheiding van haar ouders, omgangsproblematiek, een rol. Toen is besloten om [de leerling] te plaatsen in regulier vwo. In het tweede schooljaar hield de stress aan en toen heeft bezwaarde een GGZ-psycholoog ingeschakeld vanuit de basisondersteuning. Deze psycholoog heeft [de leerling] twee schooljaren begeleid en heeft zich naast de schoolproblematiek ook gericht op de omgangsproblematiek met de vader van [de leerling]. Omdat bezwaarde het derde schooljaar constateerde dat [de leerling] een schoolfobie dreigde te ontwikkelen heeft zij besloten haar naar een school die dichterbij was, en die een passende zorgstructuur had, te verplaatsen. Dit is gebeurd met hulp van de onderwijsconsulent en het resultaat was plaatsing van [de leerling] op [de school 1]. Bezwaarde heeft bij aanmelding de school op de hoogte gesteld van de ondersteuningsbehoefte van [de leerling] en gevraagd of de school dat kon bieden. De school heeft bevestigd dat zij dat kon. De school heeft toen aangegeven eerst een groot overleg hierover te willen voeren, maar dat overleg is uitgebleven.



Bezwaarde heeft veel informatie verstrekt aan de school, maar zij werd niet gehoord. [de leerling] was vaak niet op school, maar de school communiceerde dit niet met bezwaarde. Daardoor was het voor bezwaarde moeilijk [de leerling] hierin te sturen. Ook werden er afspraken gemaakt met school, maar als [de leerling] op school kwam, werden deze afspraken niet nagekomen, waardoor zij geen vertrouwen in de school had. Bezwaarde heeft ook veel energie gestoken in het organiseren van overleggen op school. De school verwijt haar dat zij niet bij overleggen is verschenen, maar het is juist de school die verzaakte omdat medewerkers afzegden of niet op kwamen dagen bij overleg op school. Verder is er geen diagnose gesteld die een toelaatbaarheidsverklaring dekt. Bezwaarde heeft een psychologisch onderzoeksverslag van [de leerling] aan de school verstrekt om te bewerkstelligen dat [de leerling] meer tijd zou krijgen bij het afleggen van toetsen. Vervolgens heeft bezwaarde geconstateerd dat bij de aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring delen uit dit verslag zijn gebruikt. Het vertrouwen in school is daardoor beschadigd. Zou nog specifieke informatie over [de leerling] nodig zijn, dan zou bezwaarde deze willen verstrekken, maar de school heeft bezwaarde hier niet om verzocht.

Verweerder

In zijn algemeenheid geldt dat verweerder de criteria voor beoordeling van een aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring niet heeft opgenomen in het ondersteuningsplan. Hij hanteert het schoolmodel en kijkt daarbij naar de match tussen school(omgeving) en leerling; elke aanmelding wordt op zijn merites beoordeeld. Bezien wordt wat de kindkenmerken zijn en wat de door school beschreven ondersteuningsbehoeften van de leerling zijn in relatie tot wat er op de school geboden is. Ook wordt gekeken naar systemische kenmerken en bevindingen van de hulpverlening. Daarbij wordt geprobeerd weg te blijven van de vaststelling wat er met het kind aan de hand zou kunnen zijn. Bij de bespreking wordt geprobeerd alle leefgebieden van het kind in beeld te hebben. Stelselmatig worden deze punten afgegaan.

De aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring voor [de leerling] is gebeurd zonder het toestemmingsdeel, maar dit is gebeurd op aangeven van de leerplichtambtenaar van de gemeente in verband met de plicht thuiszitters onderwijs te laten genieten.

De school heeft aangegeven handelingsverleggen te zijn en verweerder heeft zich vervolgens ingespannen om meer en bredere informatie te krijgen. Toen de aanvraag voor de toelaatbaarheidsverklaring binnenkwam was er geen sprake van twijfel over vermogens van [de leerling], het ging met name om het niet aanwezig zijn en het daardoor niet kunnen nakomen van afspraken.

Bezien is, aan de hand van het ondersteuningsperspectiefplan, de logboekgegevens zoals verstrekt door de school, en het overdrachtsformulier vo-vo dat gemaakt is bij overgang van [de leerling] van [de school 2] naar [de school 1] wat de ondersteuningsbehoefte van [de leerling] is en wat de scholen binnen het samenwerkingsverband te bieden hebben. Hierbij vindt het samenwerkingsverband 'thuisnabij' onderwijs belangrijk. Dan komen 2 andere scholen in beeld, die vergelijkbare leerwegen bieden.

Echter, beide scholen zijn grote scholengemeenschappen die niet de kleinschaligheid bieden die [de leerling] nodig heeft. Hiernaast geldt de sociale context van een samenwerkingsverband die [de school 1] is. Voorts heeft verweerder in de besluitvorming meegenomen dat er sprake is van een behoorlijke situatie van thuiszitten waarin een patroon zit, maar waarvan niet kan worden vastgesteld waaraan dat gerelateerd is. Vervolgens is gekeken naar welke kleinschalige scholen



wel in staat geacht zouden kunnen worden te voldoen aan de ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. Daaruit kwamen naar voren [de school 3] en [de school 4], scholen voor Voortgezet Speciaal Onderwijs. Samenvattend geldt dat gekeken is naar de leerweg, de persoonlijke factoren en de ervaring die er is met andere leerlingen met dezelfde schoolhistorie. Daarbij geldt dat [de school 4] voortgezet onderwijs biedt met het volledige curriculum, hetgeen recht doet aan de factoren rond [de leerling] die verweerder in het dossier aantrof.

Toen aan [de school 1] bleek dat bezwaarde [de leerling] met haar toelaatbaarheidsverklaring niet zou aanmelden bij een passende school heeft de school verweerder opnieuw ingeschakeld. Er zijn toen afspraken gepland voor 28 juni en 5 juli 2018 met bezwaarde maar deze werden door haar afgezegd. Uiteindelijk heeft op 4 september 2018 nog een groot overleg plaats gehad. Daarbij is nog een medewerker van het Centrum voor Jeugd en Gezin en de onderwijsconsulent betrokken geweest, maar inhoudelijke afstemming tussen de ggz-behandelaar van [de leerling] en de school en/of het Samenwerkingsverband is niet tot stand gekomen.

4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht 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. Bezwaarde is de ouder van de minderjarige [de leerling] en derhalve belanghebbende.

Uit het ter zitting verhandelde is de Commissie gebleken dat verweerder de beslissing op of rond 25 juni 2018 aan bezwaarde heeft gezonden. Bezwaarde heeft ter zitting gesteld, hierin niet weersproken door verweerder, dat zij op 31 juli 2018 een voorlopig bezwaar bij verweerder heeft ingediend, dat zij heeft aangevuld op 29 augustus 2018.

Aldus heeft bezwaarde het bezwaar tijdig ingediend zodat de Commissie het bezwaarschrift ontvankelijk acht.

De toelaatbaarheidsverklaring

Uit het opp en de bij de tlv behorende deskundigenverklaringen blijkt dat [de leerling] kampt met bovenmatige angst- en dwangklachten en dat zij hiervoor al meerdere jaren externe psychologische begeleiding heeft. Voorts heeft [de leerling] een laag zelfbeeld en zij heeft moeite met het vinden van sociale aansluiting. Er is bij [de leerling] sprake van concentratieproblemen en zelfsturings- en structureringsproblemen, thuis en op school. Dit geheel leidt tot spanning bij [de leerling] over schools presteren, faalangst en schoolvermijding.

De discussie over wat de school wel of niet heeft gedaan om te voorzien in die ondersteuningsbehoefte houdt partijen evident verdeeld. Beiden hebben daar een geheel andere visie op. De Commissie laat in het midden wie het daar bij het juiste eind heeft. Duidelijk is wel dat [de leerling] in het reguliere onderwijs inmiddels is vastgelopen en nu thuis zit. [de leerling] kampt op dit moment in haar schoolloopbaan met problematiek die tot een substantiële ondersteuningsbehoefte leidt en die tot uitdrukking is gebracht in onder meer het opp en de deskundigenadviezen. Bezwaarde heeft niet weersproken dat [de leerling] deze ondersteuningsbehoefte heeft. Dat er geen gegevens beschikbaar zijn waaruit een diagnose kan worden afgeleid ter verklaring van de problematiek waar [de leerling] mee kampt, staat op zich zelf niet aan het afgeven van een tlv in de weg. Bepalend daarvoor is immers niet zozeer de aard



van de problematiek, maar de ondersteuningsbehoefte van de leerling, die van die problematiek een gevolg kán zijn, en de vraag of daarin in het reguliere voortgezet onderwijs op dit moment op passende wijze kan worden voorzien. Bezwaarde heeft geen inhoudelijke argumenten aangedragen tegen de vaststelling van verweerder dat dit laatste op dit moment niet het geval is. De problematiek waar [de leerling] al een tijd mee kampt, is in het laatste schooljaar verergerd en heeft tot aanzienlijk verzuim en grote achterstanden geleid. De in kaart gebrachte en niet weersproken ondersteuningsbehoefte van [de leerling] kan naar het oordeel van de Commissie op zichzelf beschouwd wijzen op de wenselijkheid van plaatsing op het VSO.

Verweerder heeft echter naar het oordeel van de Commissie de bestreden beslissing, in strijd met de op hem rustende motiveringsplicht op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, niet afdoende gemotiveerd. De tlv is niet voorzien van een motivering, hetgeen temeer problematisch is nu duidelijk was dat bezwaarde zich in de toekenning ervan niet kon vinden. Pas tijdens de hoorzitting heeft verweerder, onder verwijzing naar stukken die zich niet allemaal in het dossier van de Commissie bevonden en die nadien nog zijn toegestuurd, toegelicht dat en waarom voortgezet speciaal onderwijs voor [de leerling] op dit moment wel en regulier onderwijs niet kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. Verweerder zal dit gebrek dienen te helen en daarom in de beslissing op bezwaar uitvoerig moeten motiveren waarom deze ondersteuningsbehoefte bij deze leerling, gegeven de voor haar beschikbare informatie zoals deze ter zitting is besproken, waaronder het logboek, het vo-vo formulier en eventueel andere beschikbare documenten, leidt tot de conclusie dat VSO op dit moment de voor [de leerling] meest passende onderwijsplek oplevert.

Deze motiveringsplicht geldt te meer omdat verweerder een ondersteuningsplan heeft waarvan het beoordelingskader voor besluiten als hier aan de orde zodanig ruim is en zo weinig concrete handvatten biedt voor een toetsing van aanvragen en besluiten dat dit des te meer noodzakelijk maakt dat een besluit als deze toelaatbaarheidsverklaring op inzichtelijke wijze wordt onderbouwd.

In de beslissing op bezwaar kan verweerder de gebreken rondom de motivering van de tlv herstellen.

5. ADVIES

De Commissie adviseert om bij de heroverweging van het bestreden besluit de toelaatbaarheidsverklaring te voorzien van een draagkrachtige motivering. Voorzien van die motivering kan de toelaatbaarheidsverklaring bij de beslissing op bezwaar worden gehandhaafd.

Vastgesteld te Utrecht op 7 november 2018 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A. Sikkema en drs. C. van Vliet leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Breunesse, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

108429/ advies d.d. 7 november 2018

mr. J.A. Breunesse
secretaris

pagina 5 van 5