



108494 - Voor de beoordeling van een toelaatbaarheidsverklaring zijn twee deskundigen vereist die ieder voor zich een inzichtelijk advies geven over de aanvraag.

## ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde  
gemachtigde: mevrouw mr. M. de Vries

en

[samenwerkingsverband], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 27 juli 2018 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voor het Cluster 4-onderwijs voor [leerling]. Verweerder heeft op 7 november 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Belanghebbende partij in dit bezwaarschrift is het College van Bestuur van [schoolbestuur], het schoolbestuur van de school voor voortgezet onderwijs, [school], locatie [x], te [vestigingsplaats]. Deze school heeft namens het schoolbestuur de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 19 december 2018 te Utrecht.

Bezwaarde was ter zitting aanwezig, vergezeld door een haar vertrouwd persoon, [vertrouwd persoon], en bijgestaan door haar gemachtigde.

Namens verweerder waren ter zitting aanwezig [directeur], directeur en [voormalig voorzitter], voormalig voorzitter van de Commissie van Advies.

Het schoolbestuur heeft geen schriftelijke zienswijze ingediend, maar is wel ter zitting verschenen. Aanwezig waren [rector], rector van [school] en [mentor], mentor.

### 2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [leerling]. [leerling] is geboren op [datum] 2003.
2. [leerling] is het schooljaar 2015-2016 gestart op [school] met een VMBO KL advies.
3. Na het eerste schooljaar oordeelt de school dat [leerling] moeilijk aan het werk is te krijgen en te houden. Op 1 augustus 2016 stelt de school een ontwikkelingsperspectiefplan (opp) voor [leerling] op. Daarbij wordt het uitstroomprofiel van [leerling] door de school herijkt, per 1 augustus 2015, naar VMBO BBI.
4. Het schooljaar 2016-2017 zet de school intensieve mentorbegeleiding en schoolmaatschappelijk werk in voor [leerling]. Bezwaarde schakelt begin 2017 [praktijk] in ter ondersteuning van [leerling].



5. De school benadert het Expertise en Consultatieteam van het Samenwerkingsverband en in een Meerpartijenoverleg wordt de mogelijkheid van een omgekeerd symbiosetraject, waarbij [leerling] op school zou blijven, maar intensief vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zou worden begeleid, besproken. Dit traject komt niet van de grond omdat bezwaarde zich hier niet in kan vinden.
6. Het schooljaar 2017-2018 zet bezwaarde huiswerkhulp voor [leerling] in. Voorts wordt in onderling overleg besloten tot observatie van [leerling] in de klas, die in december 2017 plaats heeft.
7. Naar aanleiding van de observatie worden door de school afspraken met [leerling] gemaakt die in de eerste maanden van 2018 worden geëvalueerd.
8. Op 28 mei 2018 vraagt de school een tlv voor [leerling] aan die door verweerder wordt afgegeven bij besluit van 19 juli 2018. Het betreft een tlv voor het vso in cluster 4.
9. Op 27 juli 2018 heeft bezwaarde tegen dit besluit een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Noord-Nederland. De zitting in dit verzoek vond plaats op 28 augustus 2018. Bij uitspraak van 30 augustus 2018 heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.
10. [leerling] is inmiddels ingeschreven op een school voor voortgezet speciaal onderwijs, [vso school] te [vestigingsplaats].

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

#### Bezwaarde

Bezwaarde stelt dat [leerling] extra begeleiding nodig heeft, dat de school deze ook kan bieden, maar dat zij daarvoor onvoldoende inspanningen heeft verricht; [leerling] is onvoldoende door de school ondersteund. De problematiek van [leerling] vindt mede zijn oorzaak in ingrijpende gebeurtenissen in het leven van [leerling]; [leerling] heeft een post traumatische stress stoornis (PTSS). Leerjaar één is geen extra begeleiding aan [leerling] geboden en leerjaar twee heeft [leerling] aangegeven dat hij extra hulp wenste, maar deze heeft hij niet gekregen. Er zijn door de school wel doelen opgesteld maar hoe deze zouden moeten worden gerealiseerd blijkt niet. Bezwaarde heeft ondersteuning door [praktijk] ingeschakeld, maar dit heeft slechts vier gesprekken opgeleverd. Daarna is de begeleiding gestopt.

In juli 2017 bleek bezwaarde dat de school [leerling] naar het vso wilde hebben. Dit zou gebeuren door een symbiosetraject. Hieraan heeft bezwaarde niet meegewerkt. De reden hiervoor was dat bezwaarde akkoord moest gaan met plaatsing van [leerling] in het speciaal onderwijs als het symbiosetraject geen oplossing zou bieden.

Het afgelopen jaar heeft meer informatie over begeleiding en mogelijkheden voor [leerling] opgeleverd, maar dat gaat dan om extra hulp die door bezwaarde is ingeschakeld. De school biedt geen hulp. Wel is er een observatie geweest, maar deze is niet juist opgezet. [leerling] was van tevoren niet op de hoogte dat de observatie zou plaats vinden en hij kon de onverwachte situatie niet goed plaatsen. Hij is zich toen anders gaan gedragen dan normaal.

Na juli 2017 is er radiostilte geweest waarin bezwaarde niets van de school hoorde. Vervolgens werd zonder enig signaal op 12 april 2018 door de school aangekondigd dat een tlv zal worden aangevraagd.

Het ondersteuningsplan noemt naast handelingsverlegenheid psychiatrische problematiek als cumulatief vereiste voor de afgifte van een tlv. Aan dit vereiste wordt echter niet voldaan omdat



er bij [leerling] alleen sprake is van gedragsproblematiek. Bezwaarde voert tot slot aan dat [leerling] inmiddels sinds begin schooljaar op het vso zit en daar zeer ongelukkig is.

## Verweerder

Verweerder heeft gehandeld volgens de procedure zoals opgenomen in het Ondersteuningsplan. Er zijn drie deskundigen betrokken bij de afgifte van de tlv. [leerling] heeft ernstige problemen met betrekking tot gedrag, intrinsieke motivatie, sociaal-emotioneel functioneren en taakaanpak. Hij is impulsief en komt vaak in conflict met docenten en medeleerlingen. Strikt gezien is geen sprake van vastgestelde psychische problematiek.

Het laatste schooljaar is door de school extra begeleiding voor [leerling] ingezet. Er is echter onvoldoende verbetering van zijn gedrag zichtbaar. [leerling] is ook geobserveerd en dit levert ook een goed beeld op voor de school.

[leerling] heeft een omgeving nodig waarin aandacht wordt besteed aan de optimalisering van de aandachtconcentratie, met een heldere structuur en een consequente en transparante aanpak, die rustig en voorspelbaar is en waarbij de prikkels zijn gereduceerd tot een minimum.

Tevens heeft hij een omgeving nodig waarin hij veel individuele begeleiding krijgt in verband met zijn (on)vermogen tot zelfstandig werken en met een consequente aanpak met duidelijke regels en begrenzing. De school kon dit niet bieden.

Als [leerling] wordt aangesproken op zijn gedrag verbetert hij zich een korte tijd, maar daarna gaat het weer snel bergafwaarts. In de periode januari tot en met mei 2018 is hij acht keer te laat gekomen, drieëntwintig keer heeft hij de les niet kunnen voortzetten, zeven keer had hij geen huiswerk mee naar school en vijf keer heeft hij zijn boeken vergeten.

## **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 [leerling] en derhalve belanghebbende.

Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

### *De toelaatbaarheidsverklaring*

Uit het opp en de bij de tlv behorende deskundigenverklaringen blijkt dat de school problemen met [leerling] heeft ervaren met betrekking tot zijn gedrag, intrinsieke motivatie, sociaal-emotionele functioneren en taakaanpak. Daarbij is [leerling] regelmatig betrokken geweest bij incidenten en is hij moeilijk aanspreekbaar op zijn gedrag.

Gezien deze problematiek is voldoende aannemelijk dat [leerling] gebaat is bij een omgeving met een heldere structuur, een consequente aanpak, veel individuele begeleiding, een leerklimaat waarin een positief ondersteunende houding van de docent onderdeel is en prikkels gereduceerd worden. De Commissie acht het voorstelbaar dat de school, die regulier klassikaal onderwijs aanbiedt, aan deze ondersteuningsbehoefte niet kan voldoen, mede ook omdat vaststaat dat bezwaarde niet akkoord was met gespecialiseerde ondersteuning in school vanuit het vso (de omgekeerde symbiose).



Uit de overgelegde stukken en uit de door verweerder gevolgde procedure valt echter onvoldoende op te maken dat deze ondersteuningsbehoefte leidt tot toekenning van de tlv-aanvraag

Allereerst geldt dat verweerder in zijn ondersteuningsplan bij de criteria voor een aanvraag van een tlv cluster 4 heeft bepaald dat sprake dient te zijn van vastgestelde psychiatrische problematiek, alsmede van gebleken causaal verband tussen deze problematiek en de ervaren onderwijsbeperking. Echter, verweerder heeft aangegeven dat van psychiatrische problematiek geen sprake is. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat in de praktijk dit criterium niet meer wordt toegepast. Op dit punt mag daarom van verweerder worden verwacht dat hij tot aanpassing van het Ondersteuningsplan overgaat.

Indien, zoals in dit geval, de criteria om tot beoordeling van de aanvraag van de tlv te komen, niet meer adequaat zijn, rust op verweerder de plicht uitvoerig te motiveren waarom de ondersteuningsbehoefte bij deze leerling leidt tot de conclusie dat een tlv-vso op dit moment voor [leerling] kan worden toegekend. Die motivering ontbreekt bij het bestreden tlv-besluit. De tlv kent namelijk geen andere motivering dan dat de commissie van advies verklaart dat [leerling] in aanmerking komt voor een tlv. Verweerder dient de belangrijkste argumenten uit de deskundigenverklaringen op te nemen in de tlv, zeker nu hem bekend was dat bezwaarde het oneens was met de aanvraag.

Voorts geldt dat uit artikel 8:34 Awb volgt dat de deskundige zijn opdracht objectief en onpartijdig moet vervullen. Dit betekent onder meer dat de deskundigen een zelfstandige en verifieerbare deskundigenverklaring opstellen. Voor de totstandkoming van een zelfstandig en helder deskundigenadvies is het daarom nodig dat de rol van de deskundigen ook beperkt blijft tot hun rol van onpartijdige deskundigen die op basis van het door het samenwerkingsverband samengestelde dossier hun advies geven. Dit betekent dat [deskundige], die intensief betrokken is geweest bij de vormgeving van de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van [leerling] niet tevens de deskundigenverklaring kan opstellen, die vereist is voor de beoordeling van de tlv-aanvraag.

Verweerder heeft ter zitting aangegeven dat naast deze deskundige ook nog twee andere deskundigenverklaringen ten grondslag liggen aan de tlv, maar daarvoor geldt dat deze adviezen van de twee deskundigen separaat kenbaar dienen te zijn zodat te herleiden valt welke deskundige welke visie had. Ook hiervan is in casu niet gebleken.

Aldus kent de besluitvorming van verweerder een aantal gebreken. In de beslissing op bezwaar kan verweerder deze gebreken herstellen.

## 5. ADVIES

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



Vastgesteld te Utrecht op 15 januari 2019 door mr. D. Ghidei, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A.A.M. Renders en drs. C. van Vliet leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Breunesse, secretaris.

mr. D. Ghidei  
voorzitter

mr. J.A. Breunesse  
secretaris