



108583 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring vso is ongegrond vanwege de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde
gemachtigde: mevrouw mr. A. Post

en

[samenwerkingsverband], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 20 december 2018 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 23 november 2018 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs voor [leerling].

Verweerder heeft op 11 januari 2019 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend. Op 18 januari 2019 heeft verweerder aanvullende stukken ingediend.

Belanghebbende partij is [schoolbestuur], het schoolbestuur van [scholengemeenschap]. Deze scholengemeenschap (verder: de school) heeft namens het schoolbestuur de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 6 februari 2019 te Utrecht.

Verzoekster is, vergezeld door [vader], vader van [leerling], en [leerling] ter zitting verschenen. Zij werden bijgestaan door de heer mr. A.R. van Tilborg, kantoorgenoot van de gemachtigde.

Namens verweerder waren ter zitting aanwezig [bestuurssecretaris], bestuurssecretaris, daartoe gemachtigd bij schriftelijke volmacht van 6 februari 2019, en [voorzitter], voorzitter Adviescommissie beoordeling Toelaatbaarheid.

Het schoolbestuur is niet ter zitting verschenen en heeft geen schriftelijke stukken ingediend.

[leerling] is bij aanvang van de zitting door de Commissie gehoord en heeft daarna de zitting verlaten.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [leerling]. [leerling] is geboren op [datum] 2005. [leerling] is in het schooljaar 2017/2018 gestart in brugklas 1 VA van de school. Op 9 november 2017 heeft de school voor hem een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld, dat op 9 januari 2018 is geëvalueerd.



2. In de periode tot december 2017 is [leerling] vier keer betrokken geweest bij incidenten, waarop hij telkens is geschorst. Op 16 februari 2018 is hij overgeplaatst naar een andere brugklas.
3. De Raad voor de Kinderbescherming heeft op 25 en 29 juni 2018 psychodiagnostisch onderzoek verricht bij [leerling]. Dit onderzoek was aangevraagd nadat [leerling] in maart 2018 was in aanraking was gekomen met de politie.
4. [leerling] is vanaf 5 april 2018 niet meer op school geweest vanwege een hem opgelegde contactverbod met medeverdachten, allen leerlingen van de school. Tot aan de zomervakantie heeft hij thuis onderwijs gevolgd en mocht hij op school onder begeleiding zijn toetsen maken.
5. Op 24 mei 2018 heeft de school een toelaatbaarheidsverklaring voor het voortgezet speciaal onderwijs ingediend bij verweerder. Het besluit is in overleg met de ouders aangehouden. Verweerder heeft bezwaarde het aanbod gedaan om [leerling] tijdelijk te plaatsen op het orthopedagogisch didactisch centrum (opdc). Bezwaarde heeft geen gebruik gemaakt van dit aanbod, waarop besloten is dat [leerling] na de zomer zou starten als gastleerling in de tweede klas van vmbo-basis op [school 2]. Daartoe is op 3 september 2018 een handelingsplan opgesteld door [school 2], dat valt onder hetzelfde schoolbestuur. Op 15 oktober 2018 heeft op initiatief van [school 2] een evaluatiegesprek plaatsgevonden. In dit gesprek is bezwaarde meegedeeld dat [school 2] [leerling], gezien zijn problematiek, onvoldoende kan opvangen. [school 2] adviseerde om de reeds opgestelde aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring voor het voortgezet speciaal onderwijs door te zetten. Bezwaarde heeft deze aanvraag niet ondertekend waarop [school 2] het gastleerlingschap van [leerling] heeft beëindigd. [leerling] volgt sedertdien geen klassikaal onderwijs meer. Hij krijgt huiswerk vanuit [school].
6. Op 23 november 2018 heeft verweerder [leerling] een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs (tlv-vso) cluster 4 toegekend. Deze tlv is geldig tot 31 juli 2020 en toegekend met bekostigingscategorie laag.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

De ondersteuningsbehoefte van [leerling] is passend bij regulier onderwijs. De in de tlv genoemde vso-scholen zijn daarom niet passend. Bovendien is het niet goed als [leerling] met de metro naar school moet. Hij is snel beïnvloedbaar en dan liggen er meer gevaren op de loer. Uit het advies van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat [leerling] over een gemiddelde intelligentie beschikt en dat zijn gewetensontwikkeling leeftijdsadequaat verloopt. Er is onvoldoende onderzocht of [leerling] met behulp van adequate ondersteuning het reguliere onderwijs kan blijven volgen. [leerling] werd gepest en de school heeft hem alleen als pester gezien. Omdat hij gepest werd, is [leerling] vrienden geworden met de pesters, waarna hij meer kattenkwaad heeft uitgehaald. [leerling] is een jonge leerling en zat in zijn eerste jaar ook in een zeer onrustige en drukke klas waardoor het moeilijk voor hem was om zich te concentreren en tot leren te komen. Door deze omgeving is [leerling] zelf ook uitdagend gedrag gaan vertonen. Van de 17 medeleerlingen uit de brugklas zijn er nog maar 3 op school. [leerling] heeft [school 2] moeten verlaten vanwege een incident. Het staat echter niet vast dat [leerling] bij dit incident was betrokken. [leerling] wordt nu begeleid door een jongerencoach en dat gaat goed. Thuis is geen



sprake van problematisch gedrag; ouders kunnen ongewenst gedrag gemakkelijk ombuigen naar gewenst gedrag. De deskundigenadviezen geven onvoldoende onderbouwing voor de afgifte van een tlv; ook hebben de deskundigen [leerling] zelf niet gesproken. Bovendien speelt er geen psychiatrische problematiek bij [leerling].

[leerling] geeft desgevraagd ter zitting aan dat hij het liefst naar een andere reguliere school wil. Hij kan niet terug in zijn oude klas, dat is niet goed voor hem. Hij wil niet naar het speciaal onderwijs want daar zijn kinderen met gedragsproblemen.

Verweerder

[leerling] heeft behoefte aan een duidelijke en consequente aanpak, directe feedback, weinig wisselingen van docenten en veel individuele begeleiding/toezicht. De mate en intensiteit van deze aanpak kan in het reguliere onderwijs niet worden geboden. Dat is ook bevestigd door de proefplaatsing op [school 2]; ook speelden soortgelijke problemen al op de basisschool. [leerling] kan het onderwijsniveau vmbo-bbl goed aan, echter door zijn gedrag belemmert hij zichzelf. [leerling] heeft een specifiekere onderwijssetting nodig, zoals het vso, waarin hij zijn onaangepast gedrag leert spiegelen en meer inzicht krijgt. Er hoeft geen diagnose gesteld te zijn om in aanmerking te komen voor een tlv.

De vo-school heeft voldoende gedaan om [leerling] te ondersteunen en te begeleiden. Er is ondersteuning ingezet vanuit schoolmaatschappelijk werk, de begeleider passend onderwijs is betrokken geweest en [leerling] is in een andere, rustiger klas geplaatst met een ervaren mentor. Ook is plaatsing op het OPDC aangeboden maar de ouders wilden graag een proefplaatsing op een andere reguliere school en dat is ook gebeurd. Ook de andere reguliere school, [school 2], kon al snel geen passende ondersteuning bieden aan [leerling] en liep tegen hetzelfde gedrag aan als [school]. De rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming was niet bekend tijdens de beoordeling van de tlv-aanvraag. Voor de afgifte van een tlv zijn bepalend de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de ondersteuningsmogelijkheden van de vo-school/scholen. Informatie over de intelligentie alsook over de gewetensontwikkeling is niet relevant voor deze beoordeling. De Adviescommissie Toelaatbaarheid vso (ATB-vso) beoordeelt het papieren dossier en gaat in principe niet in gesprek met ouders en leerling. Ook als ouders niet akkoord gaan, mag een schoolbestuur een tlv aanvragen. Bij wijze van uitzondering heeft de voorzitter van de ATB met de ouders en [leerling] gesproken en zowel de voorzitter als de deskundige uit de ATB hebben gesproken met de jeugdreclasserder. De beoordeling is gebaseerd op basis van het gehele dossier. Het adviesformulier van de [consulent] dient onder andere als korte samenvatting van het dossier. Daarom bevatten de deskundigenadviezen geen uitgebreide dossieranalyse. Alleen die punten die bepalend zijn voor de beoordeling worden hierin opgenomen. De tlv is voor een minimale duur afgegeven; als op de vso-school blijkt dat de ingezette hulpverlening succesvol is, kan [leerling] weer terug naar regulier onderwijs. Dat is ook zo besproken met de ouders en de jeugdreclasserder. Op dit moment, na plaatsing op twee reguliere scholen, is langdurige en structurele ondersteuning echter noodzakelijk. De tlv vso is derhalve terecht afgegeven, aldus verweerder.



4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzoekt 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 moeder 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

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, alsook het gegeven dat er geen diagnose is ter verklaring van de problematiek waar [leerling] mee kampt, staan 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.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat [leerling] het onderwijsniveau vmbo-bbl op cognitief niveau goed aankan maar dat hij opvalt door zijn gedrag. [leerling] raakt voortdurend verzeild in conflicten die qua aard en omvang niet passen binnen de begeleidingsmogelijkheden van regulier onderwijs. Het gedrag van [leerling] viel op de basisschool al op. [leerling] kan goed werken bij intensieve ondersteuning, maar verstoort vrijwel elke les door zijn uitdagend en impulsief gedrag en is vaak betrokken bij vechtpartijen. De school heeft een opp opgesteld waarin de ondersteuningsbehoefte en de in te zetten en ingezette ondersteuning is omschreven. De school heeft verschillende onderwijs- en ondersteuningsinstrumenten betracht, zoals het inzetten van een gedragskaart en dagrapporten en het inschakelen van schoolmaatschappelijk werk. Ook heeft de school [leerling] in een andere klas geplaatst om de mogelijkheid uit te sluiten dat het door [leerling] vertoonde gedrag voortvloeide uit de drukke klas waarin hij destijds zat. Toen bleek dat dit alles niet het gewenste resultaat had, en [leerling] hetzelfde gedrag bleef vertonen, heeft de school in samenspraak met verweerder nog het aanbod gedaan om [leerling] op het opdc te plaatsen. Bezwaarde wilde dat echter niet. De hierop volgende periode van proefplaatsing op een andere reguliere school bevestigde het beeld dat de school al van [leerling] had, te weten dat een reguliere school niet in de benodigde ondersteuning en begeleiding van [leerling] kan voorzien. Sindsdien zit [leerling] thuis. [leerling] heeft een specifiekere onderwijssetting nodig, zoals het vso, zodat hij meer inzicht krijgt in zijn onaangepast gedrag. Ook de door verweerder geraadpleegde deskundigen concluderen beiden dat regulier onderwijs niet passend is en een verwijzing naar het vso moet volgen.

Uit dit alles rijst een beeld naar voren van een leerling die meer aan begeleiding nodig heeft dan het reguliere onderwijs kan bieden. Dat [leerling] een periode te maken had met een drukke klas en een docent die geen orde kon houden doet daar niet aan af. Reeds op de lagere school was al duidelijk dat [leerling] gedragsproblemen had. Zelfs als moet worden aangenomen dat [leerling] geen debet had aan het incident op en hij daar onterecht is verwijderd, blijkt het geheel van het



dossier in voldoende mate dat [leerling] meer begeleiding nodig heeft dan kan worden aangeboden binnen het reguliere onderwijs.

Zoals ter zitting door de Commissie is toegelicht, is het besluit tot afgifte van een tlv onvoldoende gemotiveerd. Het huidige besluit vermeldt slechts dat er een deskundigenadvies is van een externe psycholoog en het deskundigenadvies van een van de leden van de Adviescommissie Beoordeling Toelaatbaarheidsverklaring, een orthopedagoog. Dat volstaat niet.

Het samenwerkingsverband dient een eigen, voor alle betrokkenen duidelijk kenbare overweging, ten grondslag te leggen aan het besluit. De belangrijkste argumenten uit de deskundigenadviezen dienen te zijn vervat in de onderbouwing van het tlv-besluit, zodat het voor belanghebbenden duidelijk is op grond waarvan het besluit is genomen.

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.

Deze tekortkomingen kunnen in de beslissing op het bezwaar worden gerepareerd.

Ter zitting is ook het beleid van de Adviescommissie besproken om het advies standaard af te doen op basis van schriftelijke stukken zonder raadpleging van de leerling en/of ouder(s). Alhoewel denkbaar is dat niet bij alle aanvragen mondeling contact nodig is, adviseert de Commissie om niet strikt vast te houden aan het uitgangspunt van schriftelijke afdoening. Zeker bij de aanvragen die naar verwachting niet de instemming van ouders hebben, is het aan te raden om ouders de gelegenheid te geven om mondeling hun standpunt kenbaar te maken. Dat geldt zeker voor ouders die niet goed in staat zijn om schriftelijk hun standpunt kenbaar te maken.

Alles overziend kan het besluit, na reparatie van de tekortkomingen rondom de motivering van het besluit door verweerder worden gehandhaafd.

5. ADVIES

De Commissie adviseert tot handhaving van de toelaatbaarheidsverklaring mits daaraan een deugdelijke zelfstandige motivering aan ten grondslag ligt.

Vastgesteld te Utrecht op 28 februari 2019 door mr. R. van de Water, voorzitter, drs. A.M. van der Hoek, drs. A. Sikkema en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. R.M. de Bekker, secretaris.

mr. R. van de Water
voorzitter

mr. R.M. de Bekker
secretaris