



109281

ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde
gemachtigde: mevrouw mr. S.M.M. Teklenburg

en

[verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder
gemachtigde: de heer mr. H.A.A. Berendsen

1. KERN VAN HET ADVIES

De toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voortgezet speciaal onderwijs (vso) kan in stand blijven, mits voorzien van een daadkrachtige motivering. De deskundigenverklaring moet zelfstandig de argumenten voor de tlv bevatten.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 1 mei 2020 heeft [bezwaarde] bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voor [leerling].

Verweerder heeft op 14 mei 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Op 28 mei 2020 heeft de Commissie het verweerschrift ontvangen.

Partijen zijn vanwege de landelijke coronamaatregelen gelijktijdig gehoord door middel van een digitale videoconferentie op 8 juni 2020.

Bezwaarde heeft zich op 8 juni 2020 afgemeld voor de zitting. Bezwaarde heeft zich op de zitting laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde.

Namens verweerder waren aanwezig, directeur van [verweerder], bijgestaan door de gemachtigde.

Namens de belanghebbende, [stichting voortgezet onderwijs], was bij de hoorzitting aanwezig, mevrouw locatiedirecteur van [middelbare school] te [vestigingsplaats], de school die de tlv heeft aangevraagd, en de heer teamleider bij de school.



3. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [leerling]. [leerling] is geboren op [geboortedatum] 2005.
2. [leerling] is met ingang van schooljaar 2017-2018 gestart op [middelbare school] Te [vestigingsplaats]. Dit is een school voor regulier voortgezet onderwijs. [leerling] is begonnen op 1 vmbo-KGT (kaderberoepsgerichte gemengd/theoretische leerweg).
3. Aan het einde van het schooljaar 2017-2018 heeft [geestelijke gezondheidszorginstelling] te [vestigingsplaats] ingezet voor [leerling]. Dit is een intensieve behandeling voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar die gedragsproblemen vertonen.
4. In maart 2019 heeft [geestelijke gezondheidszorginstelling] een intelligentieonderzoek afgenomen bij [leerling] middels de WISC-V. Uit het onderzoek kwamen bij [leerling] kenmerken van ADHD naar voren, alsmede een zwakke score op verbaal begrip.
5. Op 25 mei 2019 is [leerling] aangemeld bij het Ondersteuningsloket van verweerder. Het Ondersteuningsloket heeft ouders geadviseerd om zich te oriënteren op het voortgezet onderwijs (vso) voor [leerling].
6. In juni 2019 heeft de school een ontwikkelingsperspectief opgesteld voor [leerling]. Hierin staat dat [leerling] de grootste kans heeft om een diploma te halen binnen het vso.
7. Vanaf juli 2019 heeft [leerling] orthopedagogische dagbehandeling gekregen van [geestelijke gezondheidszorginstelling] te [vestigingsplaats]. [geestelijke gezondheidszorginstelling] is een instelling die ondersteuning biedt aan kwetsbare kinderen en (jong)volwassenen.
8. Vanaf september 2019 heeft [leerling] psycho-educatie gekregen van [geestelijke gezondheidszorginstelling].
9. In december 2019 heeft het Ondersteuningsloket aan bezwaarde en de vader van [leerling] laten weten dat geen positieve verandering zichtbaar was in het gedrag en het leren van [leerling].
10. Op 13 maart 2020 heeft de school [leerling] als leerling uitgeschreven. [leerling] zit sindsdien thuis.
11. Op 2 april 2020 heeft verweerder een tlv vso afgegeven voor [leerling], in bekostigingscategorie laag, met een looptijd van 2 april 2020 tot en met 31 juli 2021.

4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

De tlv is afgegeven op 2 april 2020, terwijl de school [leerling] op 13 maart 2020 al als leerling had uitgeschreven. Uitschrijving vanwege handelingsverlegenheid was te vroeg geëffectueerd.

De tlv is op onzorgvuldige wijze tot stand gekomen. De vereiste deskundigen hebben geen eigen beargumenteerde visie gegeven over de vraag of een tlv vso passend is voor [leerling]. De tlv is hiermee onvoldoende gemotiveerd. Overigens is het besluit ook niet gebaseerd op recente informatie over [leerling]. Het tlv-besluit is namelijk gebaseerd op informatie over [leerling] tot juli 2019. Inmiddels heeft [leerling] begeleiding gehad en dat traject is door verweerder niet betrokken bij de tlv. Bezwaarde heeft zich onder druk gezet gevoeld om akkoord te gaan met de tlv. Bezwaarde wil dat [leerling] kan terugkeren op de school.



Verweerder

Het bezwaar moet niet-ontvankelijk worden verklaard omdat ook de vader van [leerling] het ouderlijk gezag heeft. Vader heeft weliswaar telefonisch aangegeven niets te maken te willen hebben met de procedure bij de Commissie, maar het bezwaarschrift had met instemming van beide met gezag belaste ouders moeten worden ingediend. Dat is niet gebeurd.

School heeft de handelingsverlegenheid omtrent [leerling] voldoende aangetoond en de deskundigen van verweerder staan achter de aanvraag voor een tlv vso.

In mei 2019 is al besproken met bezwaarde dat vso het beste is voor [leerling]. Toch heeft de school hem een laatste kans willen geven. Dat had de school achteraf gezien beter niet kunnen doen. In december 2019 raakte de school handelingsverlegen omdat de gedragsproblemen van [leerling] onveranderd bleven. Deskundigen van het samenwerkingsverband hebben de situatie van [leerling] toen opnieuw besproken en hun motivering voor vso aan bezwaarde en vader kenbaar gemaakt.

De deskundigen van het ondersteuningsteam zijn de juiste deskundigen. Zij hebben een eigen mening gevormd en gesprekken gevoerd met ouders over passend onderwijs aan [leerling].

Vanwege de gedragsproblemen van [leerling] is praktijkonderwijs voor hem niet passend.

Bezwaarde heeft niet onderbouwd waarom vso niet passend is voor [leerling].

Belanghebbende

De school kan [leerling] vanwege zijn gedragsproblemen, die onder andere zien op kenmerken van ADHD en problemen met gezag, niet meer de ondersteuning bieden die hij nodig heeft.

[leerling] heeft vanaf de start op school zowel buiten als binnen school, ontoelaatbaar gedrag laten zien en is betrokken geweest bij incidenten. Hij is brutaal tegen docenten en hij leidt andere leerlingen af van hun werk. Hij heeft eenmaal fysiek geweld gebruik tegen een medeleerling en hij heeft een keer vernielingen in een lokaal aangericht. De leerontwikkeling van [leerling] schiet eveneens tekort. [leerling] heeft de kans gekregen om deel te nemen aan de gedragslessen vanuit de Boven schoolse Zorgvoorziening, maar daar heeft hij nauwelijks aan deelgenomen.

Hoe de hulp van [geestelijke gezondheidszorginstelling] er precies heeft uitgezien weet school niet, want bezwaarde en vader hebben deze informatie van [geestelijke

gezondheidszorginstelling] niet willen delen. Welke psycho-educatie precies is gegeven door GGZ-instelling [geestelijke gezondheidszorginstelling] is de school ook onbekend. Er hebben regelmatig gesprekken plaatsgevonden op school tussen [leerling], de leerling coördinator en de mentor.

Deze gesprekken waren gericht op reflectie, welbevinden, gedrag en de werkhouding van [leerling]. Ook met de ouders van [leerling], de partner van moeder, de gezinscoach, de MST-therapeut en de politie zijn regelmatig gesprekken gevoerd over het gedrag van [leerling].

De aanvraag voor een tlv vso-cluster 4 is afgestemd met het schoolondersteuningsteam, waarin [leerling] structureel is besproken. Het begripsvermogen van [leerling] is geen punt van aandacht geweest bij de betrokken GZ-psychologen. [leerling] is theoretisch te goed voor het praktijk onderwijs. Hij moet minimaal een vmbo-basisdiploma kunnen halen. Daarom is een vso-onderwijssetting het beste voor hem.



5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzoek 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. De Commissie is derhalve bevoegd.

Bezwaarde is de met ouderlijk gezag belaste moeder van de minderjarige [leerling] en dus belanghebbende. De Commissie oordeelt dat een gezaghebbende ouder, zoals de moeder van [leerling], ook alleen bezwaar kan indienen. De andere ouder kan dan desgewenst in de betreffende bezwaarprocedure als belanghebbende aangemerkt worden en op die wijze gehoord worden in de procedure. Het is de Commissie echter niet gebleken dat de vader op enigerlei wijze betrokkenheid wenst bij deze bezwaarprocedure. Op de zitting heeft verweerder namelijk toegelicht dat de vader verweerder telefonisch heeft meegedeeld niet te willen deelnemen aan deze bezwaarprocedure. Dat betekent in dit geval dat de vader geen onderdeel hoeft uit te maken van deze bezwaarprocedure. Het bezwaarschrift is verder binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is daarom ontvankelijk.

De tlv

De Commissie moet beoordelen of verweerder de tlv in redelijkheid heeft kunnen afgeven. De Commissie stelt vast dat [bezwaarde] formele en geen inhoudelijke bezwaren ten grondslag heeft gelegd aan haar bezwaar. Ten aanzien van deze formele bezwaren overweegt de Commissie als volgt.

De vraag of de beslissing van school om [leerling] voortijdig uit te schrijven genomen had mogen worden, betreft een vraag die die buiten de bevoegdheid van de Commissie valt. Zij neemt dit dan ook louter voor kennisgeving aan.

Verweerder dient verder, op grond van artikel 3:46 van de Awb, zijn besluit deugdelijk te motiveren, temeer als verwacht kan worden dat ouders het niet eens zullen zijn met het besluit. De motivering kan, volgens artikel 3:48 van de Awb, enkel achterwege blijven als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Dat is niet het geval nu bezwaarde kenbaar heeft gemaakt dat zij wenst dat [leerling] op de school kan blijven. Het is aan verweerder om in het tlv-besluit duidelijk kenbaar te maken en inzichtelijk te motiveren waarom tot de beslissing is gekomen om een tlv voor vso-cluster 4 af te geven. Naar het oordeel van de Commissie heeft verweerder dit nagelaten. In het verweerschrift heeft verweerder weliswaar een nadere toelichting gegeven op het tlv-besluit, maar die ziet voornamelijk op de wijze waarop het tlv-besluit tot stand is gekomen en niet zozeer op de inhoudelijke overwegingen om tot de tlv te komen. Op dit punt bevat het tlv-besluit dan ook een motiveringsgebrek. Indien verweerder de tlv wenst te handhaven zal hij dit motiveringsgebrek moeten herstellen door in de beslissing op bezwaar deugdelijk en inzichtelijk uiteen te zetten op welke gronden hij, gelet op de concrete omstandigheden van [leerling], tot afgifte van de tlv voor [leerling] is overgegaan. Verweerder zal hierbij ook moeten betrekken waarom het praktijkonderwijs voor [leerling] niet passend is. Op de zitting heeft verweerder ter zake een nadere toelichting gegeven, maar ook die afweging moet duidelijk en inzichtelijk in het tlv-besluit naar voren komen.



Ten aanzien van de deskundigenverklaringen overweegt de Commissie als volgt. Op grond van artikel 17a lid 11 van de WVO en artikel 15a van het Inrichtingsbesluit WVO dienen aan het tlv-besluit twee deskundigenverklaringen ten grondslag te liggen. Hierbij is het uitgangspunt dat het samenwerkingsverband een dossier samenstelt en twee onpartijdige deskundigen verzoekt hierover advies uit te brengen. De geraadpleegde deskundigen dienen hun opdracht objectief en onpartijdig te kunnen vervullen overeenkomstig artikel 8:34 van de Awb. De deskundigen dienen zelf op basis van de eigen deskundigheid beargumenteerd te adviseren of voor de leerling in kwestie een tlv-vso passend is. De deskundigen moeten een zorgvuldig en goed gemotiveerd advies uitbrengen. De Commissie stelt vast dat de deskundigenverklaring is opgesteld door het Ondersteuningsloket, bestaande uit twee GZ-psychologen en een orthopedagoog. Deze deskundigenverklaring bevat met name een verslag gebaseerd op de dossierinformatie die bij de deskundigen bekend was. Het bevat geen gedegen, op de eigen deskundigheid gebaseerd advies. Het betreft verder een deskundigenverklaring die de drie deskundigen gezamenlijk hebben opgesteld, terwijl elke deskundige apart en zelfstandig advies dient uit te brengen. De gesprekken die de deskundigen gevoerd hebben met bezwaarde, en ook met de vader kunnen niet in de plaats treden van een deskundigenverklaring. Er moet een schriftelijk eigenstandig opgesteld deskundigenadvies met een visie op passend onderwijs voor [leerling] vanuit de eigen expertise ten grondslag liggen aan het tlv-besluit. De belangrijkste overwegingen uit die deskundigenverklaringen dienen ook in het tlv-besluit te zijn opgenomen. Hiermee geeft verweerder inzicht in hoe en waarom hij tot zijn besluit is gekomen. Ook op dit punt bevat het tlv-besluit dan ook een motiveringsgebrek. Dit gebrek kan verweerder in de beslissing op bezwaar, met inachtneming van het hier voorgaande, herstellen.

Voor de Commissie is uit de stukken in het dossier en het op de zitting verhandelde voldoende duidelijk geworden dat bij [leerling] sprake is van specifieke ondersteuningsbehoeften. Uit het dossier en met name het ontwikkelingsperspectief, blijkt voldoende duidelijk dat de gedragsproblemen van [leerling] een bestendig verloop laten zien. Daarnaast blijkt hieruit dat het gedrag van [leerling] de veilige leeromgeving van [leerling] zelf en medeleerlingen in het geding brengt. Er zijn diverse professionals betrokken geweest bij de begeleiding van [leerling], maar uit de stukken in het dossier blijkt dat sprake is van onvoldoende ontwikkeling. Nu, zoals door verweerder op de zitting is uitgelegd, praktijkonderwijs vanwege de cognitieve mogelijkheden van [leerling] niet passend is, begrijpt de Commissie dat vso voor [leerling] de meest aangewezen onderwijsvorm is. Binnen een setting van het vso is ook meer ruimte om specialistische begeleiding te bieden aan een leerling in zijn systeem. Dat is passend omdat, naast gedragsproblematiek, ook systeemproblematiek aan de orde is bij [leerling]. De Commissie adviseert verder om aanvullend onderzoek te doen naar het taalbegrip van [leerling] en de eventuele problemen hieromtrent, in relatie tot het gedrag, nauwlettend in de gaten te houden. [leerling] kan door een zwak verbaal begrip mogelijk snel overvraagd raken. Ook zou nog opnieuw kunnen worden gezien of de in 2019 voorgestelde medicatie voor de ADHD een mogelijk positief effect op het gedrag zou kunnen bewerkstelligen.



6. ADVIES

De Commissie adviseert bij de heroverweging van het bestreden besluit de tlv te voorzien van een daadkrachtige motivering en eigenstandig opgestelde deskundigenadviezen. Voorzien van die motieven kan de toelaatbaarheidsverklaring in stand blijven.

Vastgesteld te Utrecht op 6 juli 2020 door mr. A.K. Mireku, voorzitter, drs. A.M. van der Hoek, drs. A. Sikkema en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van K. te Mebel, secretaris.

mr. A.K. Mireku
voorzitter

mr. drs. K. te Mebel
secretaris