
EISEN AAN DE TOELAATBAARHEIDSVERKLARING

Voor de toelating van een leerling tot het speciaal onderwijs is een toelaatbaarheidsverklaring nodig. Deze verklaring wordt veelal aangevraagd door de reguliere school waaraan de leerling is ingeschreven, nadat deze tot de conclusie is gekomen dat de leerling in kwestie een ondersteuningsbehoefte heeft waar het reguliere onderwijs niet in kan voorzien. Aan welke eisen moet de beslissing over de aanvraag voldoen?

Een toelaatbaarheidsverklaring moet worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband waartoe de school behoort. Dit samenwerkingsverband bepaalt zelf welke eisen het stelt aan de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring, maar moet zich daarbij wel aan de wet houden. Ook moet het procedurele regels in acht nemen. Scholen en/of ouders kunnen de besluitvorming door het samenwerkingsverband ter discussie stellen als deze niet volgens de voorschriften tot stand is gekomen. De wettelijk gedefinieerde doelstelling van een samenwerkingsverband is om 'een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen' te realiseren, zodat 'leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces' kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven 'een zo passend mogelijke plaats' in het onderwijs krijgen. Het samenwerkingsverband moet (a) een ondersteuningsplan vaststellen, (b) ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen verdelen en toewijzen aan de scholen, (c) op verzoek van een school waar een leerling is aangemeld of ingeschreven beoordelen of de leerling toelaatbaar is tot het speciaal (basis)onderwijs en (d) op verzoek van die school adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling. In het ondersteuningsplan moeten 'de procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen' op het speciaal (basis)onderwijs zijn opgenomen. Kortom, als er bij een samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) wordt aangevraagd, moet het aan de hand van de criteria in het ondersteuningsplan bepalen of de betreffende leerling ervoor in aanmerking komt.

ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

Een samenwerkingsverband kan wat betreft de taak te beslissen over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal (basis)onderwijs worden aangemerkt als een bestuursorgaan. Dit heeft als consequentie dat het de aanvraag van een TLV moet afhandelen volgens de voorschrif-

ten van de Algemene wet bestuursrecht. Daarvan is niet ieder samenwerkingsverband altijd voldoende doordrongen. De Algemene wet bestuursrecht stelt bepaalde procedurele vereisten aan de afhandeling. Het besluit om al dan niet een TLV te verlenen, moet bijvoorbeeld een bezwaarclausule bevatten, waarin de belanghebbenden bij het besluit wordt gewezen op de bezwaarmogelijkheid en de geldende bezwaartermijn (zes weken). Wordt vervolgens inderdaad bezwaar gemaakt tegen een TLV-besluit, dan moet dit bezwaarschrift worden voorgelegd aan een bezwaaradviescommissie. Ieder samenwerkingsverband is verplicht zo'n bezwaaradviescommissie in te stellen. Dat kan door zich aan te sluiten bij bijvoorbeeld de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaringen die ressorteert onder Stichting Onderwijsgeschillen. Een samenwerkingsverband kan ook zelf een commissie optuigen of dit doen samen met een aantal andere samenwerkingsverbanden. Om te weten te komen welke bezwaren al gemaakt zijn tegen de besluitvorming van samenwerkingsverbanden over TLV-aanvragen, kunt u de gepubliceerde uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaringen raadplegen¹.

ROL EN POSITIE VAN DESKUNDIGEN

Het samenwerkingsverband dient zich bij het nemen van besluiten te laten adviseren door deskundigen: een orthopedagoog of een psycholoog en (afhankelijk van de leerling) ten minste een tweede deskundige, hetzij een kinder- of jeugdpsycholoog, een pedagoog, een kinderpsychiater, een maatschappelijk werker of een arts.

Uit de uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaringen (LBT) blijkt dat de door een samenwerkingsverband geraadpleegde deskundigen niet altijd de juiste kwalificaties hebben. Ook vindt de LBT dat de deskundigen twee zelfstandige, schriftelijke adviezen moeten afgeven. Bij een collectief advies kan volgens de

MR. BAS VORSTERMANS

is advocaat bij Cascade advocaten, b.vorstermans@cascadeadvocaten.nl.



LBT niet worden vastgesteld wie de eerste en wie de tweede deskundige is en welk zelfstandig, schriftelijk advies elk van de twee deskundigen heeft uitgebracht.

De door een samenwerkingsverband geraadpleegde deskundigen dienen onpartijdig te zijn. In een bezwaar waarin een van de deskundigen die een advies had opgesteld betrokken was geweest bij de begeleiding van de leerling, adviseerde de LBT dat deze deskundige niet onpartijdig was. Ook is niet geoorloofd dat een van de geraadpleegde deskundigen de TLV-aanvraag invult. Als de geraadpleegde deskundigen zelf het dossier samenstellen over de aanvraag en daarover vervolgens, in collectief verband, een advies uitbrengen, zijn de deskundigen volgens de LBT ook onvoldoende onpartijdig.

MOTIVERING

Een (bestuursrechtelijk) besluit moet deugdelijk gemotiveerd zijn. Dit geldt, aldus de LBT, te meer wanneer bekend is dat de ouders het niet met de TLV eens zijn. Ook is van belang dat alle beschikbare informatie wordt betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Een samenwerkingsverband dat bepaalde testgegevens buiten beschouwing laat, kan er dus op rekenen dat de LBT het bezwaar hierover gegrond verklaart. Het omgekeerde doet zich ook voor, dan wordt er een TLV afgegeven terwijl de onderbouwing hiervoor volgens de LBT ontbreekt en nadere diagnostiek en onderzoek vereist zijn om tot een nieuw besluit te kunnen komen. Uit de motivering van het TLV-besluit moet blijken waarom de gegevens die bij de aanvraag beschikbaar zijn op basis van de criteria van het ondersteuningsplan moeten leiden tot het betreffende besluit.

NIET VOLGEN EIGEN PROCEDURE

Wanneer het ondersteuningsplan een bepaalde procedure voorschrijft, kan het samenwerkingsverband van deze procedure niet afwijken (althans niet zonder deze afwijking te verklaren). Vereist het ondersteuningsplan bijvoorbeeld dat met de direct betrokkenen een multidisciplinair overleg plaatsvindt voordat op de TLV-aanvraag wordt beslist, kan het besluit geen stand houden als hieraan niet is voldaan. Iets vergelijkbaars geldt als bij de TLV-aanvraag de documenten ontbreken die het ondersteuningsplan voorschrijft. Een samenwerkingsverband dat in het ondersteuningsplan had opgenomen dat een ingevuld ontwikkelingsperspectief

vereist is, moest motiveren waarom het ondanks het ontbreken ervan toch een verklaring had afgegeven.

EIGEN PROCEDURE IN STRIJD MET DE WET

Een opmerkelijke uitspraak is in dit kader afkomstig van de Geschillencommissie passend onderwijs die moest oordelen over een verwijderingsgeskil. Het samenwerkingsverband wilde in deze zaak de door de school ingediende TLV-aanvraag niet in behandeling nemen, omdat de ouders niet instemden met de aanvraag. De commissie oordeelde dat het beleid van het samenwerkingsverband dat alleen een TLV-verzoek is toegestaan als de ouders daarmee instemmen, een niet toegestane inperking van zijn wettelijke taak vormt. Deze inperking heeft, aldus de commissie, tot gevolg dat het schoolbestuur zijn zorgplicht niet volledig kan vervullen. Het beleid van het samenwerkingsverband was dan ook in strijd met de wet.

REPARATIE GEBREKEN

Veel van de gebreken in de besluitvorming van het samenwerkingsverband kunnen in bezwaar of beroep nog hersteld worden, doordat het samenwerkingsverband het besluit herformuleert of aanvullende documenten inbrengt. Gelukkig is niet iedere tekortkoming in de besluitvorming fataal. Scholen en schoolbesturen doen er goed aan alert te zijn op de deugdelijkheid van de afwikkeling door samenwerkingsverbanden van hun TLV-besluiten en hen erop aan te spreken wanneer deze in hun ogen onder de maat zijn.

BSM

Noten

1 Zie: <https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-bezwaar-adviescommissie-toelaatbaarheidsverklaring-lbt/Uitspraken>.