



107454 - Voor de beoordeling van het bekostigingsniveau van de tlv voor een leerling met een ernstige meervoudige beperking, mag het samenwerkingsverband uitgaan van de landelijke EMB-regeling en de EMB-richtlijn.

ADVIES

in het geding tussen:

Stichting A, gevestigd te B, het bevoegd gezag van het C College, bezwaarde

en

Stichting samenwerkingsverband D, gevestigd te B, verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 20 juli 2016, aangevuld op 22 september en 18 november 2016 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 23 juni 2016 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring met bekostigingscategorie 1 (laag) voor E.

Verweerder heeft op 13 oktober 2016 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Op 18 november 2016 hebben de ouders van E, belanghebbenden, hun visie op het geschil schriftelijk ingediend en zich afgemeld voor de zitting.

De hoorzitting vond plaats op 23 november 2016 te Utrecht.

Namens bezwaarde waren ter zitting aanwezig mevrouw F, bestuurder en de heer G, directeur vso.

Namens verweerder waren ter zitting aanwezig de heer H, directeur/bestuurder, tevens voorzitter van de Commissie Toelaatbaarheid van het samenwerkingsverband, en de heer J, psycholoog en lid van de Commissie Toelaatbaarheid van het samenwerkingsverband.

2. DE FEITEN

1. E is geboren op 12 juli 2001 en is sinds 1 augustus 2013 een leerling van het C College, een school voor voortgezet speciaal onderwijs (verder: de school). E volgt daar de havo/vwo-opleiding. In het schooljaar 2015-2016 was hij leerling in leerjaar 3 havo/vwo, maar moest de leerstof van leerjaar 2 nog afronden. Vanaf november 2015 zit E volledig thuis met kenmerken van een burn-out en tekenen van een psychose. Hij is bekend met Asperger (vastgesteld in 2011). Bij hem is een totale IQ-score gemeten van 129.
2. Op 8 december 2014 heeft verweerder voor E een toelaatbaarheidsverklaring vso met bekostigingsniveau categorie 1 (laag) toegekend, geldig tot 31 juli 2019.
3. Op 25 mei 2016 heeft bezwaarde aan verweerder verzocht om toekenning van een nieuwe tlv voor E met bekostigingsniveau categorie 3 (hoog).



4. Op 22 juni 2016 zijn bezwaarde en de ouders van E gehoord door verweerder, omdat verweerder voornemens was het verzoek af te wijzen.
5. Op 23 juni 2016 heeft verweerder het verzoek om een hogere bekostigingscategorie afgewezen. Tegen dit besluit is het bezwaar gericht.
6. De regeling van OCW van 2 juli 2015, nr. PO/SenO/747922, houdende wijziging van de Regeling bekostiging personeel PO 2015–2016 en vaststelling bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en VO 2015–2016 in verband met de vaststelling van het bedrag voor ondersteuning aan scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking wordt de EMB-regeling genoemd.
7. De PO-raad en de VO-raad hebben een *richtlijn* toelaatbaarheid EMB uitgebracht die verweerder in zijn ondersteuningsplan heeft opgenomen als beoordelingsbeleid voor de aanvragen van bekostigingsniveau 3.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

De ondersteuningsbehoefte van E bevindt zich op het grensgebied van onderwijs en medische, psychische zorg. De school dreigt niet meer aan de ondersteuningsbehoefte van E tegemoet te kunnen komen en vraagt daarom om meer ondersteuningsmiddelen.

De richtlijn die verweerder hanteert als toekenningsbeleid voor categorie 3 is niet limitatief bedoeld om te bepalen welk type ondersteuningsbehoefte leidt tot categorie 3. Samenwerkingsverbanden hebben de vrijheid ook een tlv categorie 3 toe te kennen aan leerlingen bij wie anders dan door fysieke beperkingen sprake is van multi-problematiek en die een voorheen cluster 4 school bezoeken. Het beleid voor categorie 3, zoals is opgenomen in het ondersteuningsplan sluit een dergelijke ruime uitleg niet uit. Meer samenwerkingsverbanden doen dit bij leerlingen waarbij sprake is van multi-problematiek anders dan fysiek in de zin van de EMB-richtlijn. Bij bezwaarde volg(d)en vijf van dergelijke leerlingen uit andere samenwerkingsverbanden met een categorie 3 bekostiging het onderwijs. In het samenwerkingsverband is ook op bestuurlijk niveau afgesproken met de regeling uit het ondersteuningsplan proefondervindelijk te gaan werken.

Een tlv categorie 3 is bedoeld voor leerlingen met een meervoudige beperking/problematiek. Deze problematiek doet zich bij E voor. Er is bij hem sprake van complexe problematiek, namelijk een combinatie van Asperger, hoogbegaafdheid, puberteit en kwetsbaarheid. Hij heeft leerjaar 2 voor 80% weten af te ronden en is in leerjaar 3 in november 2015 vastgelopen. Sindsdien zit hij thuis en wordt daar vanuit pgb-gelden zo veel als mogelijk ondersteund. De school heeft een speciale onderwijssystematiek en maakt gebruik van een lesmethode via internet (IVIO). E komt sinds april 2016 inmiddels dagelijks 1 uur op school, zijn ouders brengen en halen hem. Met zijn pgb-begeleider werkt E aan Japans als taal omdat hij daarvoor gemotiveerd is. De pgb-begeleider begeleidt E dan in een aparte ruimte op de school. Langzamerhand pakt E ook andere vakken op. De week van de hoorzitting was hij zonder begeleiding in de school wegens de afwezigheid van de pgb-begeleider. E krijgt in school kort momenten om contact te maken met de klas. Nu de schoolgang langzaam op gang komt wil de school de intensieve één-op-één begeleiding oppakken,



maar daarvoor is nagenoeg geen financiële ruimte beschikbaar binnen de huidige bekostiging. De pgb-begeleider zal onderwijskundig de overbrugging gaan verzorgen van huis naar school. Nauwe aansluiting en begeleiding zijn vereist bij wat E nodig heeft zodat hij cognitief voldoende wordt uitgedaagd en gemotiveerd blijft. Daarnaast is hij snel overbelast en het risico op micro-psychotische uitbraken kan dan aanwezig zijn. De benodigde één-op-één ondersteuning kan niet worden geboden vanuit de structurele onderwijs- en begeleidingssetting. Zonder extra ondersteuning op school bestaat het risico dat E een thuiszitter zal blijven. De school wil met extra middelen toewerken naar een volledig schooltraject voor E. De extra middelen zullen worden besteed aan een extra onderwijsbegeleider die E via één-op-één begeleiding weer kan laten integreren in de klas.

Verweerder

De school van bezwaarde valt onder bekostigingscategorie 1 (laag). Verweerder beschikt niet over middelen voor extra ondersteuning in het vso. Vrijvallende middelen voor de zware en lichte bekostiging worden ingezet voor extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs, zoals beleidsmatig is vastgelegd in het Ondersteuningsplan. Voorts heeft verweerder geen extra financiële ruimte vanwege een negatieve verevening. Verweerder deelt niet de stelling van bezwaarde dat met de EMB-regeling proefondervindelijk gewerkt zou gaan worden. Het ondersteuningsplan is voor vier jaar vastgesteld, zelfs in december 2015 is de regeling nog bijgesteld, en de door bezwaarde bedoelde ruime interpretatie is in het beleid niet opgenomen. Het is mogelijk dat in de toekomst op het niveau van het samenwerkingsverband voor leerlingen zoals E extra middelen worden gereserveerd. Maar die beleidskeuze is in het huidige ondersteuningsplan niet gemaakt.

E voldoet niet aan de criteria uit het Ondersteuningsplan voor EMB-leerlingen. De bekostigingscategorie 3 is voorbehouden aan de groep leerlingen die zowel een ernstige verstandelijke als een ernstige lichamelijke beperking hebben. Leerlingen die volgens de EMB-regeling onder de daar vermelde categorie A vallen. Het gaat dan om een laag ontwikkelingsperspectief ten gevolge van een ernstige verstandelijke beperking (IQ < 35), vaak met moeilijk te 'lezen' gedrag en ernstige sensomotorische problematiek (zoals ontbreken van spraak, bijna niet kunnen zitten/staan). E beschikt over cognitieve mogelijkheden die boven het gemiddelde liggen en heeft geen lichamelijke beperkingen zoals beschreven in de richtlijn EMB in het ondersteuningsplan.

Naast deze formele bezwaren heeft bezwaarde niet onderbouwd wat hij, anders dan het werken in kleine stapjes, inhoudelijk gaat doen met de extra gelden, op basis van welke geoperationaliseerde en omschreven tussen- en einddoelen en met inzet van welke werknemers. Op inhoudelijke gronden zijn er geen redenen om van het beleid af te wijken.

Belanghebbenden

De ouders van E hebben gezien dat één-op-één begeleiding voor E effectief is. Zij hebben ook waargenomen dat het zonder deze begeleiding voor E (vooralsnog) niet mogelijk is om de reguliere schoolgang voort te zetten. De ouders verwachten dat E op havo/vwo-niveau leerresultaten kan behalen. Zij hopen dat hij op langere termijn het staatsexamen in één of meerdere vakken kan afleggen. Om dit mogelijk te maken is substantiële begeleiding en onder-



steuning nodig. Dit gaat verder dan datgene wat de school zelfstandig op dit moment kan bieden. Dat is ook de reden dat de ouders de nieuwe tlv-aanvraag ondersteund hebben. De afwijzing van deze aanvraag was voor hen teleurstellend.

4. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

Verweerder hanteert als criterium voor toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring met bekostigingscategorie 3 de richtlijn toelaatbaarheid Ernstig Meervoudig Beperkte leerlingen (EMB) tot het speciaal onderwijs na 1 augustus 2014, bijgestelde versie, eind september 2015.

5. 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. Daarmee is de Commissie bevoegd. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van het besluit, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Bezwaarde voert niet aan dat er formele gebreken kleven aan het bestreden besluit. Die zijn de Commissie ook niet gebleken. De behandeling van het geschil spitst zich daarom toe op de vraag of voor E een laag of hoog bekostigingsniveau dient te gelden.

De EMB-regeling en de EMB-richtlijn schrijven niet voor welk bekostigingsniveau voor een leerling in het kader van toelaatbaarheid voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt. De EMB-regeling beschrijft welke leerling in aanmerking kan komen voor extra bekostiging. Die bekostiging loopt niet via de ondersteuningsmiddelen van de samenwerkingsverbanden maar wordt door de school direct bij de Dienst Uitvoering Onderwijs aangevraagd. Het moet dan gaan om leerlingen met een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking (IQ tot 35), een lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen, die meer (medische) zorg in schooltijd nodig hebben dan de school zelf kan bieden. De EMB-regeling schaaft deze leerlingen onder categorie A. Verweerder heeft zijn toekenningsbeleid voor bekostigingsniveau categorie 3 hierop aangesloten. Die beleidsvrijheid komt hem op grond van artikel 17a lid 8 WVO toe. Verweerder dient in zijn ondersteuningsplan namelijk procedure en criteria op te nemen voor zowel plaatsing van leerlingen op het vso als voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan scholen. Het beleid van verweerder, dat een tlv met categorie 3 wordt toegekend aan een leerling met een meervoudige handicap als in de EMB-regeling en -richtlijn bedoeld, is in lijn met de bekostigingssystematiek en acht de Commissie niet onredelijk. Op basis van het ingediende dossier heeft verweerder op goede gronden tot de conclusie kunnen komen, dat de gepresenteerde problematiek van E inhoudelijk niet van een vergelijkbare ernst en aard is als die van de EMB-problematiek zoals die in de EMB-regeling (en in het ondersteuningsplan) is aangeduid bij categorie A. De ondersteuningsbehoefte van E is daar



ook niet mee vergelijkbaar. Naar het oordeel van de Commissie is er bij E sprake van leertaakgedragsproblemen met Asperger. De aard van die problematiek wijkt niet (bijzonder) af van wat zich in het vso cluster 4 kan aandienen en waarvoor de school dienovereenkomstig wordt bekostigd. Dat de problematiek van E de school in vergelijking met haar andere leerlingen voor grotere uitdagingen stelt, met alle mogelijke financiële implicaties van dien, hoeft voor verweerder geen grond te zijn om van haar beleid af te wijken. Het toekenningsbeleid is er mede op gebaseerd dat de financiering van de ondersteuningsvoorzieningen betaalbaar moeten blijven. Gezien de grote vereveningstekorten houdt verweerder strikt vast aan het toekenningsbeleid. Dit is niet onredelijk. Of de aansluiting bij de EMB-regeling voor de bekostigingscategorie 3 in het ondersteuningsplan al dan niet proefondervindelijk is, kan in het midden blijven. Dit heeft immers vooralsnog niet tot een wijziging van het beleid op dit punt geleid.

Alles overziend is de Commissie niet gebleken dat de bestreden beslissing in redelijkheid niet kon worden genomen of onjuist is.

De Commissie zal daarom adviseren de bestreden beslissing onveranderd in stand te laten.

6. ADVIES

De Commissie adviseert bij de beslissing op bezwaar het bestreden besluit onveranderd in stand te laten.

Vastgesteld te Utrecht op 20 december 2016 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A.M. van der Hoek en drs. A. Sikkema, leden, in aanwezigheid van mr. S.J.F. Schellens, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens
secretaris