



108387 /108388 - Bezwaren vso-schoolbestuur tegen toelaatbaarheidsverklaringen
bekostigingsniveau 1. Voor de bekostigingscategorie is de ondersteuningsbehoefte van de leerling
doorslaggevend en blijft zijn pgb-budget buiten beschouwing.

ADVIES

in het geding tussen:

Stichting [bezwaarde] te [vestigingsplaats], bezwaarde

en

[Samenwerkingsverband], te [vestigingsplaats], verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 9 juli 2018 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 2 juli 2018 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voortgezet speciaal onderwijs, met bekostigingscategorie 1, voor [leerling].

Verweerder heeft op 12 oktober 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 24 oktober 2018 te Utrecht. Het bezwaarschrift met nummer 108387 heeft de Commissie met medeweten van alle partijen tijdens diezelfde zitting behandeld.

Namens bezwaarde waren ter zitting aanwezig de heer [juridisch adviseur], mevrouw [intern begeleider], mevrouw [directeur] van vso-school [de school], mevrouw [orthopedagoog], en de heer [regiodirecteur].

Namens verweerder waren aanwezig de heer [directeur] en mevrouw [orthopedagoog] en lid van het Loket Passend Onderwijs (LPO).

De ouders van [leerling], belanghebbenden bij het besluit, waren niet ter zitting aanwezig, en hebben geen schriftelijke visie ingediend.

Het bezwaarschrift met nummer 108387 betrof dezelfde bezwaarde en verwerende partij, dezelfde school, maar een andere leerling. Ook in dat geschil was het bezwaar gericht tegen de bekostigingscategorie.



2. DE FEITEN

1. [Leerling] is geboren op [geboortedatum] 2004. Zij is sinds augustus 2016 leerling van [de school], een school voor voortgezet speciaal onderwijs in cluster 3 voor zeer moeilijk lerende kinderen. Voor [leerling] was door verweerder voor het schooljaar 2017-2018 een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) toegekend met bekostigingscategorie 3 (hoog). Sinds oktober 2018 is [leerling] leerling van vso [de school] te [vestigingsplaats].
2. Bezwaarde is het bevoegd gezag van vso [de school] (verder: de school). Bezwaarde is ook het bevoegd gezag van vso [de school2].
3. Namens bezwaarde heeft de school voor het schooljaar 2018-2019 een tlv voor [leerling] aangevraagd met bekostigingscategorie 2 (midden).
4. Over deze aanvraag heeft het Loket Passend Onderwijs (LPO) van verweerder advies uitgebracht. De LPO bestaat uit drie leden, [orthopedagoog] en [onderwijskundige].
5. In reactie op deze aanvraag besloot verweerder op 20 juni 2018 tot toekenning van een tlv met bekostigingscategorie 1 (laag) voor [leerling], geldig tot 31 juli 2019.
6. Tegen dit besluit heeft bezwaarde op 9 juli 2018 een bezwaarschrift ingediend.
7. Verweerder heeft daarna aan externe deskundige, mevrouw [gz-psycholoog], gevraagd om een aanvullend advies op te stellen.
8. Op 26 september 2018 hebben partijen met elkaar gesproken over het besluit en het bezwaarschrift. Dit heeft niet tot een oplossing geleid, waarna verweerder de Commissie heeft verzocht advies uit te brengen.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarde

Het schooljaar 2017-2018 had [leerling] een tlv categorie 3. [Leerling] heeft voldoende intensieve begeleiding nodig. Dit kan niet geregeld worden op basis van bekostigingscategorie 1. [Leerling] ontvangt via een [GGZ-instelling] systeembehandeling. Zij moet continue in de gaten worden gehouden. Zij kan niet met haar klasgenoten pauze houden en wordt dan begeleidt door een zorgbegeleider die via pgb-gelden wordt bekostigd. [Leerling] woont vanaf 14 mei 2018 niet meer bij haar ouders maar bij een zorginstelling te [vestigingsplaats]. Rond oktober gaat zij daar naar een andere school. De overgang naar de nieuwe school, met andere leiding, een nieuwe omgeving met andere regels en afspraken maakt dat [leerling] daar zeker intensieve begeleiding nodig heeft, passend bij categorie 2. Een opbouw naar meer dan de huidige twee dagen is wenselijk.

Verweerder

De beoordeling van de bekostigingscategorie vindt plaats op basis van handelingsgerichte systematiek. Hoe meer ondersteuning nodig is, des te hoger wordt de categorie. Af en toe is er maatwerkondersteuning, hetgeen tot uitdrukking komt in een hogere categorie. Dit is niet vermeld in het ondersteuningsplan, maar is wel beleid van verweerder. De tlv-aanvraag doet de



school via een online-applicatie. Het deskundigenadvies van de LPO wordt ook in dit systeem gezet, maar de aanvragende school kan dat advies niet lezen. Verweerder voegt aan het besluit een begeleidende brief toe met daarin de motivering van het besluit.

Voor [leerling] heeft verweerder vorig schooljaar nog een tlv categorie 3 toegekend om intensieve begeleiding op basis van handelingsadviezen van [GGZ-instelling] in te kunnen zetten op school. Het doel was deze intensieve ondersteuning weer af te bouwen en de adviezen van [GGZ-instelling] te laten uitvoeren door school zelf. De school moet de ondersteuningsbehoefte duidelijk maken. Dat is bij de tlv-aanvraag voor het schooljaar 2018-2019 niet gelukt. Onduidelijk is waar de begeleiding van [leerling] op basis van de gevraagde categorie 2 uit bestaat. Eerdere woede-uitbarstingen, getoonde fysieke agressie en wegloupedrag spelen niet meer. [Leerling] gaat niet vijf dagen naar school, maar twee, en krijgt individuele begeleiding op school vanuit de Wet langdurige zorg (pgb-gelden). Zelfs als [leerling] meer dan 2 dagen naar school gaat of meer individuele ondersteuning nodig heeft, kan dit bekostigd worden uit categorie 1. De handelingsplannen van [leerling] wijzen echter niet in de richting van opbouw naar meer dan twee dagen.

4. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

De criteria voor toekenning van een tlv uit Ondersteuningsplan van verweerder zijn:

- vso categorie laag: betreft de voormalige cluster 4 leerlingen, ZML leerlingen en langdurig zieke leerlingen
- vso categorie midden: betreft voornamelijk de lichamelijk gehandicapte leerlingen.
- vso categorie hoog: betreft voornamelijk de meervoudig gehandicapte leerlingen.

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. Het bestreden besluit is toegekend aan bezwaarde, zodat deze belanghebbende is. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Verweerder dient aan zijn besluit ten minste twee deskundigenverklaringen ten grondslag te leggen. Dit volgt uit artikel 17a lid 12 van de WVO en artikel 15a van het Inrichtingsbesluit WVO. Verweerder laat zijn Loket Passend Onderwijs een deskundigenadvies opstellen. Deze werkwijze is onvoldoende in overeenstemming met de wet. Ten aanzien van het deskundigenadvies van de LPO is niet bekend welke deskundige tot welk oordeel is gekomen. Bovendien is dit advies niet aan partijen of de Commissie bekend gemaakt. Met het opstellen van een tweede deskundigenadvies heeft verweerder inmiddels voldaan dat er twee adviezen dienen te zijn. Maar de



bedoeling van de wetgever is geweest dat het oorspronkelijk besluit is gebaseerd op twee deskundigenadviezen. De Commissie adviseert verweerder om het eerste advies vanuit de LPO alsnog te verstrekken aan partijen en te laten ondertekenen door de betreffende deskundige.

Verweerder beschrijft in het ondersteuningsplan de verdeling van de verschillende toelaatbaarheidsverklaringen die hij kan toekennen naar bekostigingscategorie. Naar het oordeel van de Commissie verdraagt deze verdeling zich voldoende met artikel 17a lid 8 onder c van de WVO. Daar wordt slechts verlangd dat verweerder de criteria opneemt in het ondersteuningsplan. Als verweerder vanwege de bijzondere situatie van een leerling afwijkt van de criteria uit het ondersteuningsplan zal hij dit op grond van artikel 4:84 van de Awb uitdrukkelijk dienen te motiveren. Wat de beoordelingspraktijk betreft, heeft verweerder ter zitting toegelicht dat hij (bij verwijzing naar vso) vooral maatwerk wil bieden dat afhankelijk is van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Echter, de school stelt groepen samen op basis van de bekostigingscategorie van de leerling. Dit acht de Commissie van belang, omdat een wijziging van bekostigingscategorie voor de leerling leidt tot een wisseling van groep en een dergelijk aspect meegewogen behoort te worden bij de beoordeling van de tlv-aanvraag en het daarbij beoogd maatwerk. Ter zitting bleek verweerder van dit groepsbeleid op basis van bekostigingscategorie niet bekend. Door dit alles lijken de criteria uit het ondersteuningsplan niet te zijn geoperationaliseerd hetgeen een toetsing of de tlv op juiste gronden is toegekend, niet goed mogelijk maakt. De Commissie adviseert daarom aan verweerder om het criteriabeleid consistent en transparant te maken door deze zo in het ondersteuningsplan te beschrijven, dat dat beleid aansluit op de beoordelingspraktijk en het effect van de beoordeling voor de leerling op de school van verweerder wordt meegewogen.

De Commissie stelt vast dat partijen met elkaar omstreeks 26 september 2018 hebben gesproken, maar dat dit er kennelijk niet toe heeft geleid dat de school voldoende duidelijk heeft gemaakt welke onderwijssteuning en welke zorg er voor [leerling] nodig is. De motivering van de tlv-aanvraag en de inhoud van het ontwikkelingsperspectief schieten op dit punt tekort. Ook verweerder is in zijn eigen stukken onduidelijk welke informatie hij precies nodig heeft voor de beoordeling van de aanvraag. Van gezamenlijk overleg ontbreken verslagen. Blijkbaar is er sprake van een onvoldoende dossier voor de beoordeling van de aanvraag. In zo'n situatie ligt het eerder voor de hand dat verweerder duidelijk aangeeft welke bouwstenen voor de beoordeling nog nodig zijn en hij de aanvraag in een uiterste geval weigert en terugstuurt, dan om bij onduidelijkheid categorie 1 (voor een jaar) toe te kennen.

De beslissing op de aanvraag betreft een beoordeling van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De pgb-middelen voor de leerling zijn daarop in beginsel niet van invloed. Wel kan inzicht in deze middelen voor verweerder relevant zijn om de totaalproblematiek volledig te begrijpen. De gedachte dat vanwege de pgb-middelen, de bekostigingscategorie lager zou kunnen zijn, houdt geen stand omdat daarmee zorgmiddelen worden verward met onderwijsmiddelen.



Het bestreden besluit bevat een bezwaarclausule waarin staat dat het bezwaar moet worden ingediend bij de Commissie. Het bezwaar moet evenwel worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit nam. De Commissie adviseert op dit punt de bezwaarclausule aan te passen.

De Commissie adviseert om de verschillende gebreken in de procedure te repareren alvorens een beslissing op bezwaar te nemen. Verweerder dient transparant te maken welke informatie hij nodig heeft van bezwaarde voor de beoordeling van de beslissing op bezwaar. Bezwaarde op zijn beurt dient grondig te motiveren waarom thans een bekostiging van categorie 2 gezien de onderwijsbehoefte van de leerling noodzakelijk is. Na reparatie van de hiervoor genoemde tekortkomingen kan verweerder een beslissing nemen op het bezwaarschrift. De tekortkomingen maken het thans niet mogelijk aan te geven of het bestreden besluit kan worden gehandhaafd.

6. ADVIES

De Commissie adviseert dat verweerder een beslissing neemt op het bezwaarschrift nadat is voldaan aan alle tekortkomingen die de Commissie in haar overwegingen heeft genoemd. Deze tekortkomingen maken het thans niet mogelijk aan te geven of het bestreden besluit kan worden gehandhaafd.

Vastgesteld te Utrecht op 28 november 2018 door mr. D. Ghidei, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A.M. van der Hoek en drs. A.A.M. Renders, leden, in aanwezigheid van mr. S.J.F. Schellens, secretaris.

mr. D. Ghidei
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens
secretaris