

Beleidsalternatieven

voor administratieve last
toelaatbaarheidsverklaring
(tlv) passend onderwijs



Beleidsalternatieven

voor administratieve last
toelaatbaarheidverklaring
(tlv) passend onderwijs

Inleiding

Het huidige wettelijke regime voor de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's) voor passend onderwijs is complex en roept in de praktijk veel vragen op. De problemen spelen in het gespecialiseerd onderwijs¹ in de hoeveelheid tijd en geld die moet worden gestopt in de vele tlv-aanvragen die nodig zijn bij verschillende samenwerkingsverbanden met verschillende procedures en werkwijzen. Maar de problematiek speelt ook bij schoolwisselingen, verhuizingen en grensverkeer en residentiële plaatsingen. Er ontstaat onduidelijkheid over de vraag welk samenwerkingsverband de tlv moet bekostigen, wat aanleiding geeft tot veel discussies in het onderwijsveld en (soms) calculerend gedrag. De discussies kosten tijd en geld en zorgen voor stress en onzekerheid bij ouders en leerlingen als hierdoor plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs wordt vertraagd of niet door kan gaan. Voor de korte termijn is geprobeerd de onduidelijkheid zoveel mogelijk weg te nemen door het publiceren van stroomschema's en handreikingen. De schema's en handreikingen verduidelijken de regels, maar lossen de complexiteit niet op.

Wij wijzen erop dat administratieve last als zodanig niet geheel is weg te nemen bij tlv's in het huidige bekostigingssysteem. Voor een tlv aanvraag geldt dat dit goed onderbouwd moet worden met een dragende motivering, en dat van professionals in het onderwijs mag worden verwacht dat zij hiertoe bereid en in staat zijn. Voor het aanvragen, beoordelen en afgeven van een tlv is nu eenmaal een goed ingericht administratief systeem nodig en zullen persoonsgegevens over de ondersteuningsbehoefte en de ingezette interventies door de school (o.a. blijkend uit het opp) nodig zijn. Scholen zijn wettelijk verplicht om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een opp te hebben, los van het feit of er op een later moment een tlv wordt aangevraagd. Het opstellen van een opp wordt in dit onderzoek dan ook niet beschouwd als een onnodige administratieve last, maar als een adequaat middel om gericht te werken aan de ontwikkeldoelen bij leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het spreekt voor zich dat op het moment van tlv-aanvraag sprake moet zijn van een recent en geactualiseerd opp. Dit hoort bij professioneel handelen van de school.

Uit het onderzoek van Sardes² blijkt dat veel respondenten in het onderwijsveld problemen hebben met het feit dat rond de tlv taken moeten worden uitgevoerd die niet bijdragen aan de inhoud of de kwaliteit van het proces. Onduidelijke procedures en de veelheid van administratieve systemen waar tegelijkertijd mee gewerkt moet worden verhogen de administratieve druk. In dit rapport bedoelen wij met administratieve last en bureaucratie vooral handelingen en taken die in de praktijk als onnodig, belastend en vertragend worden ervaren en waarbij middel en doel niet meer in balans lijkt te zijn.

¹ Hiermee worden bedoeld alle vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs die onderdeel zijn van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

² Sardes, Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten, september 2024.

Vraagstelling

De korte termijn oplossingen nemen de ervaren bureaucratie en complexiteit rond tlv niet weg. Het Ministerie van OCW heeft Nijkamp Consult gevraagd om een onderzoek te doen naar een meer structurele aanpak voor de middellange termijn, waarbij wetswijziging waarschijnlijk nodig is.

De centrale vragen voor dit onderzoek luiden:

- Welke beleidsalternatieven zijn er om de ervaren administratieve last, bureaucratie en complexiteit rond tlv's structureel te verminderen cq op te lossen en welke wijzigingen in de huidige wetgeving over tlv's is daarvoor nodig?
- Hoe kan de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs worden vormgegeven zonder dat dit veel administratieve last, ongewenste bureaucratie en complexiteit veroorzaakt?

Sub-vragen hierbij zijn:

- Wat veroorzaakt de ervaren administratieve last, bureaucratie en complexiteit rond tlv's;
- Waaruit bestaat de administratieve last en bureaucratie precies en wie heeft daar last van;
- Wat zijn 'beleidsknoppen' waaraan gedraaid kan worden om de problematiek te verminderen cq op te lossen?
- Welke beleidsalternatieven zijn ('out of the box') denkbaar en welke effecten treden dan op voor relevante stakeholders (leerlingen, ouders, scholen, samenwerkingsverbanden)?
- Zijn er criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan een beleidsalternatief kan worden gewogen op voor- en nadelen?

Kaders onderzoek

Er gelden een paar kaders/randvoorwaarden voor dit onderzoek. Allereerst is een belangrijk kader dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs als zodanig in dit onderzoek niet ter discussie staan. Beleidsalternatieven zullen dus gezocht moeten worden binnen dit wettelijk kader.

Een ander kader is dat beleidsalternatieven niet de beweging naar (meer) inclusief onderwijs in de weg moeten staan of beperken. Met inclusief onderwijs wordt beoogd zo veel mogelijk leerlingen binnen het regulier onderwijs de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Als gevolg daarvan zullen minder leerlingen aangewezen zijn op een specialistische setting.

Tot slot zal in het kader van dit onderzoek kort worden ingegaan op het praktijkonderwijs in hoofdstuk 1. Op dit moment geven samenwerkingsverbanden voor het praktijkonderwijs een tlv af op basis van landelijke indicatiecriteria. Onderzoek door KBA Nijmegen³ heeft uitgewezen dat rechtstreekse ongedeelde bekostiging door het Rijk van het praktijkonderwijs haalbaar en gewenst is. Momenteel wordt een concept wetsvoorstel voor internetconsultatie voorbereid met als oogmerk om vanaf 2027 rechtstreekse bekostiging van het praktijkonderwijs mogelijk te maken⁴. De reden hieraan toch enige aandacht te schenken is het voornemen van de regering om de tlv voor deze doelgroep te handhaven, ondanks de voorgenomen rechtstreekse bekostiging.

³ <https://open.overheid.nl/documenten/7c96ef58-be52-43f1-8dfc-e1cc4a0df422/file>

⁴ De rechtstreekse bekostiging is opgenomen in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet.

Gehanteerde werkwijze

De vraagstelling heeft als doel om beleidsalternatieven te ontwikkelen die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het verminderen c.q. oplossen van de administratieve last rond tlv's. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van mogelijke beleidsvarianten, die te toetsen op relevante beoordelingscriteria en de effecten van mogelijke beleidsvarianten systematisch in kaart te brengen. We hebben voor de aanpak van dit onderzoek gekozen voor een zogenaamde 'ex ante' aanpak. De 'ex ante' staat voor het vooraf nadenken en in kaart brengen van de gevolgen, gewenste en ongewenste effecten van bepaalde beleidsalternatieven, zodat er een gefundeerde beleidskeuze kan volgen.

Om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren is een begeleidingscommissie gevraagd om mee te denken met beleidsalternatieven en bepalen van criteria waarop deze alternatieven worden getoetst. Deze begeleidingscommissie bestond naast een aantal medewerkers van OCW, uit diverse personen uit het onderwijsveld die beleidsmatig met tlv-problematiek te maken hebben en al eerder door OCW zijn gevraagd om mee te denken bij de tlv-problematiek binnen het huidige wettelijke kader. In dit onderzoek wordt meer 'out-of-the-box' gedacht waarbij de samenwerkingsverbanden wel als wettelijk kader wordt gehanteerd maar met een 'open mind' wordt nagedacht over systeem-aanpassingen die ook consequenties kan hebben voor de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs. De tlv-systematiek is immers tevens de toegangsdeur voor de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs.

De begeleidingscommissie is verdeeld in een 'binnenkring' en een 'buitenkring'. Met de binnenkring is in een viertal bijeenkomsten overleg geweest. Hierbij is de trechtersystematiek gehanteerd; in eerste instantie is de input van de commissie gebruikt om zo breed mogelijk en zo creatief mogelijk na te denken over beleidsopties. Dat zijn beleidsknoppen waar de overheid aan kan draaien om de tlv-problematiek fors te reduceren. Wij hebben dit verder uitgewerkt en beschreven en opties die typologisch bij elkaar horen geordend tot beleidsalternatieven in de vorm van een drietal verschillende beleidsscenario's. De concept rapportage is in twee bijeenkomsten op 10 april 2024 en 26 september 2024 besproken met de 'buitenkring'. De feedback van de begeleidingscommissie is vervolgens verwerkt in de definitieve rapportage.

Wij hechten eraan te vermelden dat de verantwoordelijkheid voor de rapportage geheel bij de onderzoeker ligt, waarbij gebruik is gemaakt van de beschikbare expertise in de begeleidingscommissie. Deze expertise was zeer helpend om o.a. scherp te krijgen wat de gewenste en ongewenste effecten van een bepaald beleidsalternatief zijn. Wij bedanken daarom iedereen die heeft meegewerkt bij dit onderzoek om daar meer zicht op te krijgen!

Inhoud

Inleiding	3
1. Wettelijke context toelaatbaarheidsverklaring (tlv) passend onderwijs	7
2. Administratieve last tlv-systematiek	12
3. Beleidsmaatregelen terugdringen bureaucratie tlv's	16
4. Complexiteit tlv's bij grensverkeer en verhuizing	18
5. Oplossingsrichtingen aanpak bureaucratische last tlv	23
6. Mogelijke beleidsscenario's	35
7. Effecten van Scenario's	44
7.1. Effecten Scenario I TLV voor duur schoolloopbaan	44
7.2. Effecten scenario II Rechtstreekse budgetbekostiging gespecialiseerd onderwijs	48
7.3. Effecten scenario III Hulpstructuur gespecialiseerd onderwijs	52
8. Weging van de scenario's	56
9. Conclusie en afsluiting	61
Bijlagen	63
Bijlage 1a Uitstroom sbo naar regulier onderwijs	63
Bijlage 1b Uitstroom naar regulier onderwijs vanuit SO	64
Bijlage 1c Uitstroom naar regulier onderwijs vanuit VSO	65
Bijlage 2 Instroom in sbo vanuit regulier onderwijs	66
Bijlage 3 Instroom in so vanuit regulier onderwijs	67
Bijlage 4 Ontwikkeling leerlingenaantal cluster 2	68
Bijlage 5 Overzicht beleidsopties in de 3 scenario's	69
Bijlage 6 Begrippenlijst	71

1. Wettelijke context toelaatbaarheid (tlv) passend onderwijs

In dit hoofdstuk formuleren we de wettelijke context waarbinnen de toelaatbaarheids-systematiek functioneert als een belangrijke taak van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs om te bepalen welke leerlingen in aanmerking komen voor een plaats in het gespecialiseerd onderwijs. Zicht op deze context is van belang om te begrijpen waar de ervaren administratieve last en bureaucratie rondom tlv's vandaan komt.

Wettelijke context en gevolgde praktijk

De wetgever heeft in 2014 bij de introductie van passend onderwijs bewust gekozen voor een decentraal stelsel waarbij elk samenwerkingsverband zelf beslist welke leerlingen toelaatbaar zijn tot het gespecialiseerd onderwijs⁵. Het samenwerkingsverband doet dit op aanvraag van de school waar de leerling is aangemeld of is ingeschreven. Het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat deskundigen adviseren over die toelaatbaarheid. Dit is via een algemene maatregel van bestuur (amvb) nader uitgewerkt met eisen ten aanzien van de vereiste kwaliteiten van de deskundigen. Dit moeten zijn een orthopedagoog of een psycholoog en afhankelijk van de leerling over wiens toelaatbaarheid wordt geadviseerd ten minste een tweede deskundige, te weten een kinder- of jeugdpsycholoog, een pedagoog, een kinderpsychiater, een maatschappelijk werker of een arts⁶.

De school die de tlv aanvraagt dient daartoe de nodige gegevens aan te leveren; het samenwerkingsverband bepaalt welke gegevens dit zijn. In elk geval is dat een geactualiseerd en recent ontwikkelingsperspectief⁷ (voortaan opp) waaruit blijkt welke stappen de school heeft genomen in het kader van de extra ondersteuningsbehoefte van de leerling. De school moet duidelijk maken waaruit de handelingsverlegenheid bestaat, welke ondersteuningsbehoefte de leerling heeft en waarom volgens de school de leerling is aangewezen op een plek in het gespecialiseerd onderwijs, getoetst aan de criteria van het samenwerkingsverband. Er zijn dus veel individuele leerlinggebonden gegevens nodig per tlv. Hierin gaat voor de aanvragende school de nodige tijd

⁵ Artikel 18a lid 6, lid 8b en 8c WPO, artikel 2.43 WVO 2020, artikel 2.47 WVO 2020.

⁶ Staatsblad 2014, 95.

⁷ Het opstellen van een opp is verplicht voor alle leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs (so/vso/sbo), alle leerlingen in het praktijkonderwijs en voor leerlingen in het regulier onderwijs met een extra ondersteuningsbehoefte.

in zitten. Verderop in dit rapport gaan we daar nader op in. Als het gaat om onder-instroom (dus een leerling die voor het eerst naar school gaat) zal de school de informatie van de ouders dienen te ontvangen, omdat de school niet zonder toestemming van de ouders de informatie van de voorschool/kinderopvang of van behandelende artsen/ gedragswetenschappers mag ontvangen. Pas als het tlv-dossier compleet is, wordt het in behandeling genomen door het samenwerkingsverband. Ouders geven in de tlv-aanvraag hun zienswijze aan. Als ouders het niet eens zijn met de tlv-aanvraag (wat de start is van een mogelijke verwijzing van de leerling naar het gespecialiseerd onderwijs) zal het samenwerkingsverband de ouders vooraf horen en dat meewegen in de beslissing over de tlv.

De tlv is een essentieel onderdeel van de toelating tot het gespecialiseerd onderwijs, omdat zonder tlv een school voor gespecialiseerd onderwijs een leerling niet mag inschrijven. Het samenwerkingsverband verstrekt de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring (voortaan tlv genoemd in dit rapport) aan de aanvragende school en de ouders. De school en/of ouders kunnen hiertegen in bezwaar en beroep, omdat de tlv een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

“De tlv is een essentieel onderdeel van de toelating tot het gespecialiseerd onderwijs, omdat zonder tlv een school voor gespecialiseerd onderwijs een leerling niet mag inschrijven”

Elke tlv wordt afgegeven voor een bepaalde duur⁸; dit moet wettelijk ten minste een geheel schooljaar bevatten. Indien wordt voorzien dat een leerling mogelijk na enige tijd weer terug kan keren naar het regulier onderwijs, zal de tlv voor een beperkt aantal jaren worden afgegeven. Voordat de tlv afloopt zal de school voor gespecialiseerd onderwijs met de ouders moeten overleggen of de leerling al dan niet blijven op dit onderwijs is aangewezen. Veelal is dat het geval en is de school voor gespecialiseerd onderwijs wettelijk verplicht om een nieuwe tlv-aanvraag in te dienen bij het samenwerkingsverband. Dit wordt in de praktijk vaak aangeduid als een tlv-verlenging, maar juridisch is dit een nieuwe aanvraag en moet de aanvraag onderbouwd worden met nieuwe, actuele gegevens over de ondersteuningsbehoefte van de leerling en moet de school aangeven waarom de leerling blijvend is aangewezen op gespecialiseerd onderwijs. Omdat veel scholen voor gespecialiseerd onderwijs een wijde regio-functie vervullen en te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden betekent dit veel werk voor de gedragswetenschappers, omdat elk samenwerkingsverband eigen procedures en criteria heeft voor het aanvragen van een tlv. Verderop in het rapport besteden we daar meer aandacht aan.

Wettelijk is bepaald dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan de criteria en de procedure moet bepalen voor plaatsing van leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs. Dit moet worden vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband⁹.

Die criteria zijn relevant omdat elke tlv ook een bekostigingscategorie kent. Met de leerling komt er voor de school voor gespecialiseerd onderwijs ook bekostiging beschikbaar; de basisbekosti-

⁸ Voor zgn. emb-leerlingen (ernstige meervoudig beperkte leerlingen) wordt veelal voor de duur van de gehele onderwijsloopbaan een tlv afgegeven.

⁹ Artikel 18a lid 8 WPO, artikel 2.43 lid 9 WVO 2020.

ging ontvangt de school van het Rijk maar de ondersteuningsbekostiging ontvangt de school van het samenwerkingsverband op basis van de bekostigingscategorie die de leerling in de tlv heeft gekregen. Er zijn drie categorieën van bekostiging: laag (categorie 1), midden (categorie 2) en hoog (categorie 3).

De keuze voor het decentraal neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de samenwerkingsverbanden heeft geleid tot een grote verscheidenheid in de praktijk. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die de tlv-aanvraag van een school onafhankelijk laten toetsen door een commissie van onafhankelijke deskundigen (commissie van advies). Er zijn ook samenwerkingsverbanden die werken met deskundigen die werkzaam zijn binnen de context van het samenwerkingsverband en/of de scholen van het samenwerkingsverband. De landelijke geschillencommissie passend onderwijs heeft diverse uitspraken gedaan en gesteld dat het niet geoorloofd is dat een deskundige die al in het voortraject van verwijzing betrokken is geweest bij de leerling tevens de deskundige is die het samenwerkingsverband adviseert over de toelaatbaarheid.

De grote verscheidenheid in de praktijk heeft ook geleid tot veel verschillende procedures en werkwijzen. Samenwerkingsverbanden maken veelal gebruik van digitale verwerkingssystemen van aanbieders die elk een eigen invulsysteem hebben en stappen die een school moet hebben doorlopen voordat een tlv-aanvraag kan worden gedaan. In elk geval moet een school een ontwikkelingsperspectief (opp) voor de leerling hebben opgesteld en laten zien waarom dit niet heeft geleid tot een effectieve ondersteuningsaanpak. Samenwerkingsverbanden verschillen in de eisen die zij stellen aan een tlv-aanvraag en aan een opp. In de praktijk bleek dit voor veel scholen tot een behoorlijke administratieve last te leiden.

Functies tlv

De beslissing over een tlv heeft juridisch de status van een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Dit betekent dat ouders en school in bezwaar en beroep kunnen gaan tegen dit besluit. Zonder de afgifte van een tlv mag een school voor gespecialiseerd onderwijs geen leerlingen toelaten en inschrijven¹⁰. De tlv heeft daarmee de zogeheten poortwachtersfunctie tot het gespecialiseerd onderwijs. Door middel van de tlv wordt bepaald of een leerling al dan niet is aangewezen op een plaats in het gespecialiseerd onderwijs. Doordat het samenwerkingsverband ook de criteria bepaalt voor toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs is er ook sprake van een sturingsfunctie. Immers het samenwerkingsverband kan door het verhogen van het niveau van de basisondersteuning de toegangsdrempel tot het gespecialiseerd onderwijs verhogen. Naast de poortwachtersfunctie en de sturingsfunctie is er ook sprake van een bekostigingsfunctie. Het samenwerkingsverband moet namelijk in de tlv ook bepalen voor welke duur de tlv geldt (wettelijk ten minste één schooljaar) en in welke bekostigingscategorie een leerling valt, zoals hierboven aangegeven. De ondersteuningsbekostiging ontvangt het gespecialiseerd onderwijs op basis van het aantal toegekende tlv's en de bekostigingscategorie per tlv. Het samenwerkingsverband die de tlv afgeeft bekostigt deze ondersteuning.

De huidige tlv-systematiek vervult daarmee een belangrijk slagboom tussen het regulier en het gespecialiseerd onderwijs, waarbij sprake is van grote belangen. Allereerst het belang van de leerling: het gaat om de meest passende plek voor de leerling en een goede match tussen de ondersteu-

¹⁰ Artikel 40 lid 10 WEC.

ningsbehoefte van de leerling en de ondersteuningsmogelijkheden van de school. Ook de verwijzende school heeft een groot belang; de handelingsverlegenheid van de school uit zich vaak in situaties waar docenten ten einde raad zijn, en soms ook veiligheid van leerlingen en/of docenten in geding zijn door complex, orde verstorend en grensoverschrijdend gedrag van leerlingen. Ouders hebben ook een belangrijk belang, want het betreft het toekomstperspectief van hun kind; niet in alle gevallen vinden zij het gespecialiseerd onderwijs de beste plek voor hun kind en uit onderzoek van de Inspectie voor het Onderwijs¹¹ blijkt dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs waarschijnlijk meer onderwijskansen hebben dan in het gespecialiseerd onderwijs. De ontvangende school voor gespecialiseerd onderwijs heeft een groot onderwijskundig belang; de tlv maakt duidelijk welke ondersteuningsbehoefte de leerling heeft zodat de school de juiste ondersteuning kan bieden. De speciale school heeft ook een bekostigingsbelang; zij kunnen de vereiste ondersteuning alleen bieden als het samenwerkingsverband niet alleen de tlv afgeeft maar ook het juiste bekostigingsbedrag daarbij vaststelt. In een aantal situaties leidt dit tot discussie met het samenwerkingsverband als die naar de mening van het gespecialiseerd onderwijs een te laag bekostigingsniveau vaststelt.

“In de praktijk betekent dit dat een tlv-aanvraag min of meer automatisch wordt toegekend”

Praktijkonderwijs

Ten aanzien van het praktijkonderwijs geldt dat dit een vorm van regulier onderwijs is, geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs. Toch is voor het praktijkonderwijs een tlv nodig, omdat de ondersteuningsbekostiging via het samenwerkingsverband loopt. In de inleiding is al vermeld dat de regering het voornemen heeft om per 2027 het praktijkonderwijs rechtstreeks te bekostigen. Zowel de basis- als de ondersteuningsbekostiging wordt door het Rijk dan rechtstreeks aan de praktijkscholen vergoed, zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd wil de regering echter de tlv door het samenwerkingsverband handhaven¹², ondanks het feit dat het samenwerkingsverband niet meer beschikt over het ondersteuningsbudget voor het praktijkonderwijs. De regering volgt hiermee de aanbeveling uit het rapport van KBA van 2022 (Bekostiging van het praktijkonderwijs). Een belangrijk argument voor de onderzoekers om de tlv te handhaven is het feit dat de doelgroep van het praktijkonderwijs deels overlapt met die van de basisberoepsgerichte leerweg uit het vmbo. Door de tlv te handhaven bij het samenwerkingsverband wordt er een integrale afweging gemaakt in welke onderwijssoort de leerling het beste tot zijn of haar recht komt. Het is in het belang van de leerling dat een onafhankelijke partij dit uitvoert, zijnde het samenwerkingsverband. Een ander argument dat onderzoekers noemen is het risico dat afgifte van de tlv door de school van praktijkonderwijs kan leiden tot een (bedoeld of onbedoeld) oneigenlijke toepassing van de toelaatbaarheidscriteria. In die situatie is dan een vorm van toetsing nodig, die volgens KBA achteraf zou moeten plaatsvinden en praktisch niet uitvoerbaar is. Volgens de regering is de administratieve last beperkt, omdat veel gegevens over de leerling al in voorgaande jaren zijn verzameld in het leerlingvolgsysteem van de school voor primair onderwijs waar de leerling tot dat moment is ingeschreven. Ook als de tlv door de school voor praktijkonderwijs wordt afgegeven is volgens de regeling nog steeds toetsing aan de hand van de landelijke criteria nodig; het

¹¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2024/06/19/keuze-voor-regulier-of-speciaal-onderwijs-kan-effect-hebben-op-onderwijs-uitkomsten>

¹² Tweede Kamer, 31497, nr 494, 25 september 2024.

neerleggen van de tlv bij een andere partij leidt dus niet automatisch tot een snellere procedure of minder administratieve lasten.

Hoewel het voorstel van KBA in 2022 tot stand is gekomen met instemming van de landelijke partijen (waaronder de Sectorraden) is recent vanuit de Sectorraad praktijkonderwijs kritiek gekomen op de afgifte van de tlv door het samenwerkingsverband omdat dit als een onnodige en belastende praktijk wordt gezien die bovendien leidt tot een vertraging in de aanmelding. Omdat het praktijkonderwijs onderdeel is van het voortgezet onderwijs gelden de maatregelen en het strakke tijdschema van de doorstroomtoets en de centrale aanmeldweek ook voor het praktijkonderwijs. Inmiddels heeft ook de Tweede Kamer een motie aangenomen waarbij de regering wordt opgeroepen om een verkenning uit te voeren naar het afschaffen van de tlv omdat “het aanvragen van een tlv voor gedoe, extra bureaucratie en stress zorgt”¹³.

Het is aan te bevelen dat OCW nader onderzoek doet naar de vraag of het nodig is om voor alle pro-leerlingen een tlv van het samenwerkingsverband aan te vragen. Interessant hierbij is het gegeven dat de discussie over wat de beste plek voor de leerling is, vooral gaat over de leerling die qua doelgroep overlap vertoont met de bbl-route in het vmbo. Dit betreft volgens KBA circa 20 procent van de tlv-aanvragen. 80 procent van de tlv aanvragen voldoen volledig aan de indicatiecriteria. Volgens KBA worden de tlv-aanvragen nagenoeg allemaal toegekend, ook de aanvragen die (gedeeltelijk) buiten de criteria vallen. Een belangrijke verklaring hiervoor achten onderzoekers de zorgvuldige procedure in de voorbereiding van de tlv-aanvraag. Hoewel de procedures per samenwerkingsverband behoorlijk uiteenlopen blijkt in de praktijk dat de basisschool of de sbo-school al vroegtijdig contact opneemt met de praktijkschool, die ook meestal de tlv aanvraagt. Nader onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is de tlv door het samenwerkingsverband te beperken tot die leerlingen die niet volledig aan de landelijke indicatiecriteria voldoen en waar de vraag aan de orde is wat de beste plek voor deze leerling is. Anders geformuleerd: is het mogelijk de tlv-aanvraag te beperken tot de leerlingen die een schooladvies pro/vmbo hebben gehad? Wellicht zijn er ook andere alternatieven denkbaar die het tlv-onderzoek beperken tot situaties waarbij op voorhand niet duidelijk is wat de beste onderwijsplek is voor een leerling. Dit betreft een breder onderzoek dan de scope van dit rapport. In dit rapport wordt het tlv-vraagstuk daarom beperkt tot het gespecialiseerd onderwijs.

¹³ Tweede Kamer, 31 293, nr. 752, motie Westerveld c.s., 2 oktober 2024.

2. Administratieve last tlv-systematiek

In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat er veel afhangt van de tlv, door de poortwachtersfunctie, de sturingsfunctie en de bekostigingsfunctie en veel stakeholders daarbij een groot belang hebben. De wetgever heeft daarom bepaald dat het samenwerkingsverband hierbij een zorgvuldige werkwijze moet inrichten met betrekking tot procedure en criteria voor toekenning van tlv's.

De wettelijke eisen hebben geleid tot een behoorlijke ervaren administratieve last in de praktijk¹⁴; ook is volgens het onderzoek van Sardes¹⁵ sprake van onnodige bureaucratie, waarbij bijvoorbeeld bepaalde gegevens met de hand moeten worden overgenomen omdat digitale uitwisseling niet mogelijk is tussen systemen. In dit hoofdstuk gaan we daar nader in op de ervaren administratieve last. We besteden daarbij ook aandacht aan de uitkomsten in het rapport van de evaluatiecommissie die over de administratieve last en bureaucratie rond tlv's ook het een en ander heeft opgemerkt.

Regulier onderwijs

Het samenwerkingsverband bepaalt welke gegevens nodig zijn voor het aanvragen van een tlv. Dit is in de praktijk in elk geval een geactualiseerd opp. Ook zal de aanvragende school moeten aantonen dat de ondersteuningsbehoefte van de leerling de mogelijkheden van de school te boven gaan en waarom de school handelingsverlegen is. De reguliere school waarbij de leerling is ingeschreven, moet daarbij aantonen dat het beschikbare ondersteuningsmogelijkheden en arrangementen heeft ingezet, zonder aantoonbaar resultaat. De school dient in het kader van zorgplicht bij vastgestelde handelingsverlegenheid te zoeken naar een passende plek voor de leerling op een andere school¹⁶ (rekening houdend met thuisnabijheid en richting voorkeur van ouders). De school dient daarbij de ouders mee te nemen in dit proces en transparant te zijn over elke stap die wordt gezet. Afhankelijk van de werkwijze van het samenwerkingsverband dient de school ook het samenwerkingsverband als adviseur in te schakelen als onderdeel van het stappenplan. Soms betreft het complexe persoons- of gezinsgebonden problematiek waarbij ook jeugdhulp is ingeschakeld.

¹⁴ Administratieve last valt moeilijk objectief vast te stellen. Alle evaluatie onderzoeken gaan over wat respondenten ervaren als administratieve last. Landelijke gegevens over de hoeveelheid fte die gemoeid is met tlv procedures ontbreekt. Als in dit rapport wordt gesproken over administratieve last bedoelen wij dus ervaren last. Zie ook aan het eind van hoofdstuk twee voorbeelden met fte-inzet van twee schoolbesturen voor gespecialiseerd onderwijs die met veel samenwerkingsverbanden te maken hebben.

¹⁵ Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten, Sardes, september 2024.

¹⁶ Het samenwerkingsverband kan in het ondersteuningsplan vastleggen dat eerst gezocht moet worden naar een andere reguliere school, voordat een tlv-aanvraag wordt ingediend.

en de leerling in een behandeltraject zit of behandeling nodig is maar nog niet beschikbaar (wachtrij). Al deze stappen dient de school bij een tlv-aanvraag te vermelden, afhankelijk van de gekozen systematiek. Dit wordt door veel scholen als bureaucratisch ervaren, en omvat in elk geval veel 'papierwerk'.

Voor een reguliere school die een leerling verwijst en daarvoor een tlv aanvraagt is dit een activiteit die geen standaard routine is, en een beperkt aantal keren per jaar voorkomt¹⁷. De kans is daarbij aanwezig dat de school niet alle stappen correct uitvoert, en bijvoorbeeld al dan niet via het samenwerkingsverband wordt 'teruggefloten'. De landelijke geschillencommissie passend onderwijs doet relatief veel uitspraken waarbij ouders in bezwaar in het gelijk worden gesteld omdat niet de juiste procedure is gevolgd en de school/het samenwerkingsverband zich niet of onvoldoende heeft gehouden aan het eigen vastgestelde beleid in het ondersteuningsplan.

Gespecialiseerd onderwijs

Voor een school voor gespecialiseerd onderwijs geldt dat zij vanwege hun regionale functie vaak te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden. Waar een reguliere school slechts een of enkele malen per jaar te maken heeft met een tlv-aanvraag moet een school voor gespecialiseerd onderwijs voor elke aangemelde leerling een tlv-aanvraag indienen bij het samenwerkingsverband. Dit geldt met name voor de zogenaamde onder-instream; als leerlingen van 4 jaar rechtstreeks bij de sbo/so-school worden aangemeld moet de school de tlv aanvragen.

Daarnaast heeft de school te maken met leerlingen waarvan de tlv afloopt. Er zijn samenwerkingsverbanden die bewust kiezen voor een korte looptijd van de tlv, omdat er een fors prijskaartje aanhangt (bekostigingsniveau van een leerling) en/of omdat zij terugplaatsing van de leerling in het regulier onderwijs als een reële mogelijkheid zien. Daardoor heeft de school elk jaar te maken met leerlingen waarvoor een tlv afloopt; indien de school van mening is dat de leerling blijvend is aangewezen op gespecialiseerd onderwijs moet de school een tlv-aanvraag indienen bij het samenwerkingsverband. Als de school voor gespecialiseerd onderwijs met meerdere samenwerkingsverbanden te maken heeft, dient de school hierbij rekening te houden met de diverse procedures, werkwijzen en criteria van elk samenwerkingsverband. Er zijn scholen voor gespecialiseerd onderwijs die te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden en dit als een forse administratieve last ervaren.

Evaluatie-rapport over bureaucratie

In 2020 is de landelijke evaluatie van passend onderwijs uitgevoerd door de onafhankelijke Evaluatiecommissie passend onderwijs. Deze commissie constateert dat vooral de scholen voor gespecialiseerd onderwijs te maken hebben met een toegenomen complexiteit. Hun leerlingen wonen gemiddeld in 12 tot 14 verschillende gemeenten, en zijn afkomstig uit 5 tot 7 samenwerkingsverbanden. Het aantal samenwerkingsverbanden waarmee scholen voor gespecialiseerd onderwijs te maken hebben is in de loop van de jaren gegroeid. Dit wijst op meer grensverkeer¹⁸ tussen samenwerkingsverbanden. Behalve dat zij voor de bekostiging een beroep moeten doen op de samenwerkingsverbanden, moeten zij volgens het rapport ook steeds

¹⁷ Evaluatie passend onderwijs, Eindrapport mei 2020, blz. 57.

¹⁸ Grensverkeer gaat over leerlingen die een school voor gespecialiseerd onderwijs bezoeken in een ander samenwerkingsverband dan het samenwerkingsverband dat hoort bij de woonplaats van de leerling, of de reguliere school waar de leerling vandaan komt. Bijvoorbeeld omdat die school dichterbij is dan een school van het eigen samenwerkingsverband.

vaker een beroep doen op gemeenten vanwege leerlingenvervoer, jeugdhulp en afstemming met jeugdzorg. De commissie vermeldt dat al die instanties (waaronder dus ook de samenwerkingsverbanden) allemaal hun eigen procedures en werkwijzen hebben¹⁹.

De commissie geeft aan dat één van de verwachtingen van passend onderwijs was dat de bureaucratie rondom indicatiestellingen zou verminderen. Deze verwachting is echter niet uitgekomen volgens de commissie. Reguliere scholen ervaren dat zij een grote inspanning moeten leveren om een tlv aan te vragen. Juist omdat het niet zo vaak voorkomt bouwen scholen volgens de evaluatiecommissie op voorhand van relatief veel leerlingen een dossier op, zodat zij een eventuele tlv later goed kunnen onderbouwen, omdat dit binnen passend onderwijs belangrijk is.

Terzijde merken wij op dat dit onderzoeksgegeven naar onze mening strijdig lijkt met de wettelijke plicht om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een opp op te stellen. Die moet ervoor zorgen dat leerlingen de juiste ondersteuning krijgen op school. Een opp moet niet pas worden opgesteld als er een tlv in zicht komt²⁰. Bij een goede toepassing van het opp ligt er bij de tlv-aanvraag dus al een belangrijk document dat de ondersteuningsbehoefte van de leerling aangeeft en duidelijk maakt waarom dit de ondersteuningsmogelijkheden van de school overstijgt.

Voor het gespecialiseerd onderwijs gelden andere redenen voor bureaucratie. Veel tlv's worden voor een kortere periode afgegeven. Anders dan verwacht stromen leerlingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs echter nauwelijks terug naar het regulier onderwijs, waardoor er veel herbeoordelingen nodig zijn.

“Anders dan verwacht stromen leerlingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs echter nauwelijks terug naar het regulier onderwijs”

De commissie haalt in de eindrapportage ook onderzoeksgegevens aan over de ervaren bureaucratie bij stakeholders in het onderwijs. Waar medewerkers van scholen (intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren) een verslechtering zien optreden in bureaucratie rond de toewijzing van ondersteuning zien directeurs van samenwerkingsverbanden dit anders. De laatste categorie meent dat als een school de taken goed op orde heeft, een aanvraag snel afgehandeld kan worden. Scholen die van het samenwerkingsverband een tlv-aanvraag beter moeten onderbouwen, kunnen dat echter ervaren als meer bureaucratie en als extra dossiervorming. Daar komt bij dat de medewerkers van scholen het soms lastig vinden om een goede aanvraag te schrijven. Dat geeft dan het gevoel dat het meer om het papier dan om de leerling draait. De school heeft lang geprobeerd om extra hulp te bieden en dan wordt de tijd en inzet die nodig is om de aanvraag toegekend te krijgen als storend ervaren.

Bovendien zijn de criteria voor een tlv categorie (laag/midden/hoog) niet altijd omschreven in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband of onduidelijk omschreven. Hierdoor ontstaat er regelmatig discussie tussen scholen voor gespecialiseerd onderwijs en het samenwerkingsverband over de hoogte van een TLV, bijvoorbeeld als het gaat om een leerling met ernstige meervoudige beperkingen (emb-leerling).

¹⁹ Evaluatie passend onderwijs, Eindrapport mei 2020, blz. 56.

²⁰ Verschillende uitspraken van de geschillencommissie passend onderwijs maken duidelijk dat scholen te laat beginnen met het opstellen van een opp.

Samengevat wordt opgemerkt door de commissie dat zaken die samenwerkingsverbanden als noodzakelijke kwaliteitszorg zien, zoals verantwoording vragen en zaken registreren, door scholen en schoolbesturen soms worden gezien als bureaucratie en aantasting van hun autonomie²¹ en deskundigheid.

Tijdsinvestering gespecialiseerd onderwijs in tlv-procedures

Illustratief kan met twee voorbeelden de inzet duidelijk worden gemaakt van twee schoolbesturen voor gespecialiseerd onderwijs die desgevraagd de volgende opgave hebben gedaan van de personele inzet voor tlv-aanvragen/ herindicaties:

Voorbeeld 1

- Vso-school voor internaliserende en externaliserende gedragsproblematiek. Groei van 115 leerlingen in 2014 tot ca 270 leerlingen in 2024.
- Leerlingen afkomstig uit ca 20 samenwerkingsverbanden (43 verschillende gemeenten).
- De samenwerkingsverbanden hanteren in totaal 11 verschillende digitale systemen met persoonsgegevens leerling (o.a. OT, Grippa, Kindkans, Tommy, Indigo, Idos etc.).
- Voor aanvraag herindicatie tlv is afhankelijk van systeem 0,5 tot 1 uur per leerling nodig, voor ca 80 jaarlijkse tlv-verlengingen is dat een tijdsinvestering van 4 tot 5 werkdagen (alleen administratieve uitvoering).
- Door de vele systemen is ook vaak aanvullende gegevens nodig en regelmatig ook handmatige invulling wat extra tijd vergt.
- Aan onder-instroom (ca 60 leerlingen per jaar) ook veel tijd kwijt, ca 4 werkdagen
- In totaal vergt aanvragen tlv's voor onderinstroom²² en herindicaties ca 9 werkdagen per jaar, afgezien van inzet en betrokkenheid orthopedagogen.

Voorbeeld 2

- Mytyl/tyltyl onderwijs met zmlk-school. Groei van 450 leerlingen in 2014 naar 720 leerlingen in 2024. Deel leerlingen heeft revalidatie indicatie, samenwerking met revalidatiecentrum.
- Leerlingen afkomstig uit 32 samenwerkingsverbanden (39 verschillende gemeenten) en 37 commissies van toelating.
- Elk samenwerkingsverband heeft eigen indicatie criteria en procedures met grote verschillen in tlv-aanvraagprocedures. Ook verschil in duur tlv en eisen aan ondersteuningscategorie.
- Samenwerkingsverbanden gebruiken zeer verschillende systemen: Kindkans, Tommy, Grippa, Indigo, Sharefile, Topdossier, Leerwinst etc. met veel verschillende niveaus van toegang. Veel wachtwoorden en eigen inlog (verschillende meervoudige authenticatie vormen).
- Alle leerlingen moeten handmatig in deze systemen ingevoerd worden. Omdat veel samenwerkingsverbanden geen digitale ondertekening hebben, is er ook nog veel papierwerk voor school en ouders.
- Drie psychologisch assistenten met in totaal met 1,5 fte hebben als taak de inhoudelijke kant van de tlv te regelen. Ook 0,8 fte wordt ingezet voor administratieve uitvoering
- Deze inzet is afgezien van de inzet van orthopedagogen; van de in totaal 3,4 fte wordt zeker 0,4 ingezet in het kader van aanvragen van tlv's.

²¹ Evaluatie passend onderwijs, Eindrapport mei 2020, blz. 91.

²² Deze term wordt gebruikt voor kinderen die voor het eerst naar school gaan, dus 4 tot 5 jarigen en bij eerste instroom in het vso vanuit het primair onderwijs.

3. Beleidsmaatregelen terugdringen bureaucratie tlv's

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de ingezette beleidsmaatregelen om bureaucratie rondom tlv's en opp's op korte termijn te verminderen. Hierbij wordt o.a. ingegaan op de Verbeteraanpak passend onderwijs.

Verbeteraanpak passend onderwijs

De evaluatie passend onderwijs heeft geleid tot een brief aan de Tweede Kamer²³ van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media met daarin de beleidsreactie van de minister Arie Slob. Deze brief bevat vijftientig maatregelen ter verbetering van passend onderwijs en een route naar inclusiever onderwijs. Een van de maatregelen betreft het verminderen van administratie voor leraren en school. Het vertrouwen in het oordeel van de leraar, intern begeleider, ondersteuningscoördinator en schoolleider mag meer centraal komen te staan, aldus de minister. Ze moeten geen tijd kwijt zijn aan onnodig papier- en regelwerk. Daarbij wordt uitvoering gegeven aan kamermoties die hierover gaan²⁴. Concreet gaat het dan om vereenvoudiging van het opp en de eisen en opbouw van dossiers in het kader van de tlv-aanvragen. Ook kondigt de minister aan dat de tlv's voor leerlingen met een ernstig meervoudige handicap (de zogenaamde EMB-leerlingen) standaard moet gelden voor de hele po- of vo-loopbaan²⁵.

De Verbeteraanpak wordt vanaf 2020 jaarlijks voorzien van een update en verder uitgewerkt. In de meest recente brief van minister Mariëlle Paul aan de Tweede Kamer²⁶ zijn de maatregelen verbeteraanpak passend onderwijs 2023 als bijlage opgenomen.

Hierbij vermeldt maatregel achttien: Minder administratie voor leraren en school. Inmiddels is in dat kader een landelijk format verschenen voor de aanvraag van tlv's. Dit format²⁷ moet bevorderen dat er meer standaardisatie komt in de gegevens die het samenwerkingsverband nodig heeft om een tlv te beoordelen. Omdat samenwerkingsverbanden gebruik maken van geautomatiseerde systemen is een vervolgslog nodig om dit in de bestaande systemen te implementeren.

Inmiddels blijkt dat er onvoldoende draagvlak is in het onderwijsveld voor standaardisering en die is voorwaardelijk om tot implementatie van een standaard te komen.

²³ Brief aan Tweede Kamer 4 november 2020.

²⁴ Motie 31497, nr. 294 (Westerveld/Kwint) en Motie 31497, nr. 292 (van Meenen).

²⁵ Motie 31497, nr. 357 (Kwint/Westerveld).

²⁶ Brief aan Tweede Kamer 10 mei 2024.

²⁷ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/toelaatbaarheidsverklaring-v-so-voortaan-via-een-formulier-aan-te-vragen>; <https://gespecialiseerdonderwijs.nl/nieuws/een-formulier-voor-het-aanvragen-van-een-toelaatbaarheidsverklaring-voor-het-vso-en-sbo/>; <https://www.poraad.nl/kind-onderwijs/gespecialiseerd-onderwijs/aanvraag-toelaatbaarheidsverklaring-voor-vso-en-sbo>

Acties Steunpunt passend onderwijs

Zoals hierboven vermeld dient bij de aanvragende school bij een tlv een geactualiseerd opp bij te voegen. Ook hier ervaren scholen veel 'papierwerk'. Landelijk wordt geprobeerd de administratieve last terug te dringen door het publiceren van een Handreiking en het ontwikkelen en verzorgen van trainingen voor onderwijsprofessionals in het opstellen, implementeren en registreren van het opp²⁸.

Een andere stap die is gezet, is het inventariseren van de problemen rond grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden bij de afgifte van tlv's. Het betreft dan vooral de vraag welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de afgifte van een tlv als de leerling gebruik maakt van een school voor gespecialiseerd onderwijs in een ander samenwerkingsverband dan het samenwerkingsverband dat hoort bij de woonplaats van de leerling, of de reguliere school waar de leerling vandaan komt.

“Ondanks stroomschema's, formats, visualisaties en handreikingen blijft het een tijdrovende aangelegenheid”

In dat kader zijn inmiddels stroomschema's verschenen die aangeven in welke situatie van overstap welk samenwerkingsverband aan zet is om een tlv af te geven. Deze stroomschema's zijn ontwikkeld door OCW in samenwerking met de sectorraden in het onderwijs en het Steunpunt Passend Onderwijs²⁹. De stroomschema's laten zien dat de vraag welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de afgifte van een tlv soms complex is. Die complexiteit speelt vooral bij grensverkeer en verhuizingen en is in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

Tot slot noemen we nog de visualisaties die recent zijn gemaakt waarin het proces van tlv van aanvraag tot toekenning, toelating, plaatsing en begeleiding, verduidelijkt wordt en beoogt wordt onduidelijkheden in de wet- en regelgeving weg te nemen³⁰.

Conclusie

Ondanks alle maatregelen die nu worden getroffen om de administratieve last te verlichten blijft de complexiteit van de tlv-systematiek bestaan. Het systeem veronderstelt namelijk dat er voor elke leerling die is aangewezen op het gespecialiseerd onderwijs een volledig onderbouwde aanvraag moet komen conform de afgesproken procedure binnen het samenwerkingsverband, inclusief een onafhankelijk deskundigenadvies. Ondanks stroomschema's, formats, visualisaties en handreikingen blijft het een tijdrovende aangelegenheid. Dit geldt in het bijzonder voor de gedragswetenschappers van het gespecialiseerd onderwijs die bij diverse samenwerkingsverbanden met eigen regels en procedures voor hun leerlingen een nieuwe tlv dienen aan te vragen en daaraan een dagtaak hebben, mede doordat systemen niet op elkaar aansluiten en gegevens soms handmatig opnieuw moeten worden ingevoerd.

²⁸ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/handreiking-ontwikkelingsperspectief-opp-een-houvast-voor-regulier-en-gespecialiseerd-onderwijs/>

²⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/7c96ef58-be52-43f1-8dfc-e1cc4a0df422/file>

³⁰ Visualisatie proces TLV-aanvraag en aanmelding en begeleiding leerlingen sbo, pro en (v)so cluster 3 en 4 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

4. Complexiteit tlv's bij grensverkeer en verhuizing

In dit hoofdstuk gaan we wat dieper in op de complexiteit rond tlv's bij grensverkeer en verhuizing. In het vorige hoofdstuk is al vermeld dat de administratieve last ook wordt ervaren in de onduidelijkheid bij de overstap van een leerling naar een gespecialiseerde voorziening in een ander samenwerkingsverband. Het gaat dan met name om de vraag welk samenwerkingsverband een tlv moet afgeven, en dus verantwoordelijk is voor de ondersteuningsbekostiging van de speciale school. Vanwege het kostbare prijskaartje dat hieraan hangt geeft dit regelmatig frictie tussen samenwerkingsverbanden en leidt dit tot calculerend gedrag; het ondersteuningsbedrag per leerling varieert namelijk van ca € 13.000 (categorie I so, laag) tot ca € 33.000 (categorie III, hoog vso)³¹. De stroomschema's die inmiddels zijn gepubliceerd³², moeten helpen om deze ervaren onduidelijkheid cq complexiteit in goede banen te leiden.

TLV-problematiek: grensverkeer

Van elk samenwerkingsverband wordt verwacht dat sprake is van een dekkend ondersteuningsaanbod. Elk samenwerkingsverband heeft in meerdere of mindere mate te maken met ouders die woonachtig zijn in het grensgebied van de regio; aangezien ouders vrijheid van schoolkeuze hebben kunnen zij ervoor kiezen om een sbo of so te bezoeken buiten de eigen regio. Indien dit bovendien de dichtstbijzijnde, toegankelijke school is zal ook de bekostiging van het leerlingenvervoer door de gemeente hierop gericht zijn. Dit is anders ten aanzien van andere voorzieningen die een gemeente bekostigt voor haar inwoners; een inwoner in gemeente X die een wmo-voorziening

³¹ Staatscourant 2024, 21748

³² <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/09/Stroomschema-1-zorgplicht-aanmelding-reguliere-po-school-PDF-114-KB.pdf>

nodig heeft kan die alleen in de eigen gemeente aanvragen. Dit leidt tot grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden.

Grensverkeer wordt ook veroorzaakt doordat met name in plattelandsgebieden niet elk samenwerkingsverband zelf beschikt over alle vormen van gespecialiseerd onderwijs vanwege het volume dat daarvoor nodig is; er ontstaat grensverkeer naar met name zo dat in een ander samenwerkingsverband is gevestigd. Voor 25 procent van de leerlingen in het zo geldt dat deze leerling uit een ander samenwerkingsverband afkomstig is (woonplaats cq school van ander samenwerkingsverband). Voor 32 procent van de vso leerlingen geldt dit, dus één op de drie vso-leerlingen is niet afkomstig uit het eigen samenwerkingsverband. Hier speelt mee dat vso aanbod (in met name havo/vwo) niet elke regio beschikbaar is.

Zie tabeloverzicht:

Onderwijstype	Grensverkeer		
	Leerling en school in zelfde swv	Leerling en school in ander swv	Totaal
bo	95%	5%	100%
sbo	92%	8%	100%
so	75%	25%	100%
regulier vo	85%	15%	100%
pro	85%	15%	100%
vso	68%	32%	100%
Totaal	90%	10%	100%

TLV-problematiek Verhuizingen

Daarnaast is sprake van verhuizingen, waarbij een leerling die bijvoorbeeld in samenwerkingsverband A op sbo of so verblijft, zich aanmeldt bij een sbo of so in het nieuwe samenwerkingsverband. De vrijheid van schoolkeuze brengt met zich mee dat de ouder ook een reguliere school kan vragen om toelating van de leerling.

Verhuizingen van so-leerlingen komt voor in 6 procent van de gevallen. In het vso komen verhuizingen naar een ander samenwerkingsverband het meest voor, 7,7 procent.

Zie tabeloverzicht:

Onderwijstype	Verhuizing naar ander samenwerkingsverband		
	Leerling en school in zelfde swv	Leerling en school in ander swv	Totaal
bo	98,6%	1,4%	100,0%
sbo	97,2%	2,8%	100,0%
so	94,0%	6%	100,0%
regulier vo	98,8%	1,2%	100,0%
pro	98,1%	1,9%	100,0%
vso	92,3%	7,7%	100,0%
Totaal	98,5%	1,5%	100,0%

TLV-problematiek: Stroomschema's

In al deze situaties is de vraag wie de tlv moet afgeven en daarom de ondersteuningsbekostiging moet bekostigen. Vanwege de uiteenlopende situaties die de praktijk kan geven (binnen het primair onderwijs, bij de overstap van primair naar voortgezet onderwijs en binnen het voortgezet onderwijs) zijn hiervoor diverse stroomschema's ontwikkeld die de praktijk moeten helpen. Het onderwijsveld ervaart de regelgeving op dit punt als complex en dat maakt dat de stroomschema's wel helpen maar niet op iedere situatie die zich in de praktijk een antwoord kunnen geven.

In veel gevallen is wettelijk geregeld dat het oorspronkelijke samenwerkingsverband dat als eerste de tlv heeft afgegeven, dit blijft doen bij verhuizing of bij grensverkeer. De tlv die is afgegeven heeft een zogenaamde landelijke werking. Een leerling die verhuist naar een ander samenwerkingsverband kan dan een beroep doen op de nog geldende tlv en daarmee toegang vragen tot een school voor gespecialiseerd onderwijs in de nieuwe regio.

TLV-problematiek: Zeer gering aantal terugplaatsingen

Met name het gespecialiseerd onderwijs ervaart veel administratieve last als een tlv voor een beperkte duur is afgegeven en er een nieuwe tlv moet worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband. De bedoeling van een tlv voor bepaalde tijd is dat bekeken moet worden of de leerling nog wel is aangewezen op het gespecialiseerd onderwijs dan wel dat de leerling ook teruggeplaatst kan worden naar het regulier onderwijs. In dat kader is het interessant om te weten welk percentage sbo/so/vso- leerlingen daadwerkelijk terugstroomt naar het regulier onderwijs.

Het aantal terugplaatsingen naar het regulier onderwijs is in het sbo zeer gering: in 2023 waren dit 277 leerlingen, oftewel 0,7%. Zie Bijlage 1. Het aantal terugplaatsingen vanuit het so naar het regulier onderwijs is weliswaar wat hoger (in 2023 755 leerlingen oftewel 2,2%) maar ook nog een zeer klein aantal. Ook de uitstroomcijfers van vso naar vo zeer laag, ca 2%, zie bijlage 1. Opvallend is dat het terugplaatsingspercentage vanuit so en vso hoger is dan vanuit sbo. Dit kan deels veroorzaakt worden doordat ook cluster 1 en 2 zijn meegenomen in het so en vso.

“Dat een tlv landelijke werking heeft is uit oogpunt van administratieve last begrijpelijk, maar past minder goed bij een decentraal stelsel waarbij elk samenwerkingsverband maatwerk mag leveren”

Onderinstroom

Ten aanzien van onder instroom kan worden vermeld dat dit aantal in zowel sbo als so de afgelopen jaren is gestegen. Het aantal leerlingen dat rechtstreeks naar het sbo gaat is in de afgelopen zeven jaren gestegen met 30%, zie bijlage 2. In het so is eveneens een duidelijke stijging waarneembaar; in 2023 gingen ruim 3300 leerlingen rechtstreeks naar het so, in 2020 nog 3000. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de komst van kinderen uit medische kinderdagverblijven die eerder niet het onderwijs instroomden maar een vrijstelling leerplicht ontvingen.

Conclusie

Bij grensverkeer en verhuizingen is vaak het uitgangspunt dat het oorspronkelijke samenwerkingsverband waar de leerling uit afkomstig is, de tlv blijft afgeven. De stroomschema's moeten helpen bij ingewikkelde overstap situaties duidelijkheid te geven. Dat een tlv vaak landelijke werking heeft vergemakkelijkt weliswaar het administratieve proces maar voorkomt niet dat in de praktijk regelmatig discussies voorkomen over de hoogte van de categorie bekostiging tussen de (v)so school van het samenwerkingsverband waar de leerling naar toe gaat en het samenwerkingsverband waar de leerling uit afkomstig is. De gedachte achter passend onderwijs is dat elk samenwerkingsverband zijn eigen ondersteuningsbeleid mag formuleren en vaststellen, inclusief eigen verwijzingscriteria. Omdat samenwerkingsverbanden inhoudelijk van elkaar verschillen kan het gebeuren dat samenwerkingsverband A die de tlv afgeeft van mening is dat een lagere categorie bekostiging voldoende is, terwijl de (v)so school van samenwerkingsverband B een hogere categorie bekostiging noodzakelijk vindt. Calculerend gedrag is hierbij niet uitgesloten. Dat een tlv landelijke werking heeft is uit oogpunt van administratieve last begrijpelijk, maar past minder goed bij een decentraal stelsel waarbij elk samenwerkingsverband maatwerk mag leveren.

Veel tlv's worden afgegeven voor bepaalde tijd. Dit verplicht het gespecialiseerd onderwijs om op tijd een nieuwe tlv aan te vragen als de leerling volgens de school aangewezen blijft op gespecia-

liseerd onderwijs. De cijfers laten zien dat het aantal terugplaatsingen naar het regulier onderwijs erg laag is (zie Bijlage 1). De inspanning en de daarmee gepaard gaande administratieve last die het gespecialiseerd onderwijs moet leveren voor de herindicaties zijn fors en niet in verhouding met het geringe aantal terugplaatsingen. De inspanningen kosten tijd en geld dat niet kan worden besteed aan het primair proces. Het onderzoek van Sardes maakt duidelijk dat de administratieve last hierbij hoog is, vanwege de diverse digitale systemen waar het gespecialiseerd onderwijs mee te maken heeft, en de verschillende procedures en werkwijzen van de samenwerkingsverbanden waar leerlingen uit afkomstig zijn.

De herindicatie is nodig voor het gespecialiseerd onderwijs om de ondersteuningsbekostiging opnieuw veilig te stellen. Het is daarom gewenst om te kijken of de bekostigingsfunctie en de poortwachtersfunctie uit elkaar kunnen worden gehaald bij de tlv en naar alternatieven om anders om te gaan met de tijdelijkheid van een tlv. In hoofdstuk 5 gaan wij hierop nader in.

5. Oplossingsrichtingen aanpak bureaucratische last tlv

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke mogelijke oplossingsrichtingen er zijn om bureaucratie en administratieve last rondom tlv's verder terug te dringen.

In hoofdstuk 3 is al een aantal beleidsmaatregelen vermeld die recent zijn genomen, zoals de handreiking en trainingen voor het opstellen, implementeren en registreren van het opp, de stroomschema's voor tlv's en het landelijke format voor tlv aanvragen.

Dit zijn allemaal maatregelen die binnen de huidige wet- en regelgeving worden genomen en op korte termijn realiseerbaar zijn. Hieronder focussen wij ons op maatregelen die verder strekken, en kunnen leiden tot een verdere vermindering van de administratieve last en waar in veel gevallen ook wijziging van wet- en regelgeving voor nodig is. Het betreft hier dus beleidsalternatieven voor de langere termijn van 5-10 jaar.

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de tlv-systematiek verschillende functies heeft: een poortwachtersfunctie, een sturingsfunctie en een bekostigingsfunctie. Het substantieel verminderen van administratieve last heeft in de kern te maken met de centrale onderzoeksvraag uit de inleiding:

- Welk systeem is nodig om te bepalen welke leerling in aanmerking komt voor een specialistische voorziening, en dit systeem zo in te richten dat het leidt tot minder administratieve last, bureaucratie en complexiteit?

Hieronder volgt een opsomming van mogelijke aangrijpingspunten³³. Dit zijn evenzovele beleidsknoppen waar de wetgever aan kan draaien om de tlv-systematiek te vereenvoudigen. In dit hoofdstuk staan de verschillende beleidsopties allemaal los van elkaar beschreven. Dit maakt dat de opsomming enigszins het karakter heeft van 'rijp en groen door elkaar'. Sommige opties zijn tegelijkertijd toepasbaar maar er zijn ook beleidsopties die qua denkrichting aan elkaar tegengesteld zijn omdat ze een ander aangrijpingspunt als vertrek hebben.

In hoofdstuk 6 wordt geprobeerd verschillende beleidsopties nader te ordenen en meer samenhang te bewerkstelligen.

³³ De beleidsopties zijn tot stand gekomen in de dialoog met de begeleidingscommissie en gesprekken met professionals in het onderwijs die veel met tlv's te maken hebben.

Mogelijke beleidsopties

1. Decentraal: grensverkeer/verhuizingen

Een beleidsoptie is om met name de tlv-problematiek rond grensverkeer en verhuizingen terug te dringen is uitgaan van het zogenaamde vestigingsbeginsel of woonplaatsbeginsel. Dit voorkomt terugkerende discussies over de vraag welk samenwerkingsverband de tlv moet bekostigen en discussies tussen samenwerkingsverbanden over de hoogte van de ondersteuningsbekostiging.

Bij vestigingsbeginsel wordt de tlv altijd afgegeven door het samenwerkingsverband van de school voor gespecialiseerd onderwijs waar de leerling wordt aangemeld. Verhuist een leerling naar een school voor gespecialiseerd onderwijs in een ander samenwerkingsverband dan geeft dit samenwerkingsverband een nieuwe tlv af. Tlv's zijn in deze beleidsoptie niet landelijk geldig en vervallen op het moment dat een leerling wordt ingeschreven (door verhuizing of door grensverkeer) bij een school voor gespecialiseerd onderwijs in een ander samenwerkingsverband. Dit doet recht aan het decentraal beginsel dat het samenwerkingsverband zelf mag bepalen of, gelet op de eigen ondersteuningsstructuur, het nodig is om de leerling opnieuw toe te laten tot het gespecialiseerd onderwijs. Complicatie van deze beleidsoptie is dat het gespecialiseerd onderwijs niet gelijkmatig is verspreid over alle samenwerkingsverbanden en dat hierdoor bepaalde samenwerkingsverbanden een enorme stijging in lasten zullen ervaren, waardoor er veel minder middelen overblijven voor versterking van het regulier onderwijs. Dit is substantieel omdat één op de vier leerlingen in het speciaal onderwijs afkomstig zijn van een ander samenwerkingsverband en één op de drie leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. Omgekeerd profiteren samenwerkingsverbanden die geen of weinig speciale voorzieningen hebben (bijvoorbeeld omdat zij geen grote centrumgemeente hebben) van het feit dat zij voor 'hun leerlingen' geen ondersteuningsbekostiging hoeven te betalen. Deze beleidsoptie lijkt hierdoor niet realistisch en ook onrechtvaardig uit te pakken.

Bij woonplaatsbeginsel is altijd de woonplaats van de leerling leidend voor de beantwoording van de vraag welk samenwerkingsverband de tlv moet afgeven; dat is het samenwerkingsverband waar de leerling woonachtig is. De woonplaats wordt dan gedefinieerd als de gemeente waar de leerling is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Het samenwerkingsverband dat hierbij hoort is altijd herleidbaar omdat de regio van elk samenwerkingsverband wordt bepaald door de gemeente(n) die daarvan deel uit maken. Bij grensverkeer maakt het niet uit of het een leerling betreft uit de onder instroom of de zij-instroom en het maakt evenmin uit of de leerling voorheen afkomstig was uit het regulier onderwijs dan wel het gespecialiseerd onderwijs. In alle gevallen wordt de tlv afgegeven door het samenwerkingsverband dat hoort bij de woonplaats van de leerling. Een complicatie hierbij zijn leerlingen die nergens staan ingeschreven, en geen verblijfstatus hebben: denk aan nieuwkomers, uitgeprocedeerde en/of illegaal in Nederland verblijvende kinderen. Hoewel dit in absolute aantallen niet een grote groep is, vormt het wel een complexe groep (zeker voor gemeenten met AZC's). Toepassing van dit beginsel stuit hierbij dus op grenzen voor deze doelgroep. In de bekostiging van de samenwerkingsverbanden zal hiermee rekening gehouden moeten worden.

Voor grensverkeer is het woonplaatsbeginsel een duidelijk objectief criterium. Wat blijft bestaan is de situatie dat een samenwerkingsverband een tlv moet afgeven voor een onderwijsplek in een ander samenwerkingsverband, wat kan leiden tot verschil van inzicht over de vraag of een tlv nodig is en welk bekostigingsniveau (laag, middel en hoog) hierbij hoort. In hoofdstuk 4 is deze problematiek nader beschreven.

Bij verhuizingen werkt het woonplaatsbeginsel anders dan nu; er is dan geen sprake meer van een tlv die zijn werking behoudt, maar de school voor gespecialiseerd onderwijs van het samenwerkingsverband waartoe de leerling verhuist zal een nieuwe tlv bij het eigen samenwerkingsverband moeten aanvragen. Dit doet recht aan het decentrale beginsel dat elk samenwerkingsverband zelf bepaalt hoe de ondersteuningsstructuur er uit ziet; een leerling die in samenwerkingsverband A naar een sbo gaat, kan in samenwerkingsverband B wellicht toch naar een basisschool gaan omdat die in staat is tegemoet te komen aan de vereiste ondersteuningsbehoefte.

Effect op terugdringen administratieve last: het woonplaatsbeginsel reduceert de administratieve last doordat duidelijk is welk samenwerkingsverband de tlv moet afgeven en voorkomt ingewikkelde stroomschema's.

“Toepassing van het woonplaatsbeginsel bij grensverkeer sluit niet goed aan bij het decentrale stelsel”

Kanttekening: toepassing van het woonplaatsbeginsel bij verhuizing lijkt rechtvaardig maar zal leiden tot hogere administratieve lasten omdat de tlv geen landelijke werking meer heeft. Het gaat echter om niet meer dan 1,5 procent van het totale aantal leerlingen. Het is gewenst om nader onderzoek te doen of verhuizingen evenredig over de samenwerkingsverbanden zijn verdeeld. Toepassing van het woonplaatsbeginsel bij grensverkeer sluit niet goed aan bij het decentrale stelsel waarbinnen samenwerkingsverbanden verschillen in ondersteuningsstructuur.

2. Duur van tlv en terugplaatsing

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het percentage terugplaatsingen vanuit het gespecialiseerd onderwijs naar het regulier onderwijs zeer laag is: variërend van 0,7 procent (sbo) tot ca 2 procent (vo/vso). Aangezien de meeste tlv's voor een bepaalde tijd wordt afgegeven, wordt het gespecialiseerd onderwijs gedwongen om veel tijd en energie te stoppen in het aanvragen van een nieuwe tlv; dit zijn juridisch geen verlengingen maar geheel nieuwe aanvragen die opnieuw moeten worden beoordeeld door het samenwerkingsverband, inclusief nieuw dossier en nieuwe beoordeling door de vereiste deskundigen (herindicaties). De tijd en energie die hiervoor nodig is lijkt niet in verhouding te staan tot het gegeven dat ca 98% van de leerlingen waarvoor opnieuw een tlv wordt aangevraagd die ook ontvangen.

Een beleidsoptie hierbij is om voortaan de tlv af te geven voor de duur van de onderwijsloopbaan in het primair cq het voortgezet onderwijs.

Een variant bij deze beleidsoptie is om eventueel een knip aan te brengen in de tlv die wordt afgegeven door het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Dit kan eventueel ook een tlv zijn voor alleen de onderbouw van het vso; dit kan bevorderen dat leerlingen met profiel vervolgonderwijs toch nog de kans hebben om in het voortgezet onderwijs hun schoolcarrière voort te zetten.

Effect op terugdringen administratieve last: Deze beleidsoptie zal een aanzienlijke besparing van de administratieve last opleveren bij het gespecialiseerd onderwijs en dus ook bij de samenwerkingsverbanden.

Kanttekening: een potentieel bezwaar kan zijn dat er hierdoor ook geen enkele prikkel meer is binnen het gespecialiseerd onderwijs om te werken aan terugplaatsing en deze optie geen bijdrage levert aan inclusief onderwijs. Afgezien van het feit dat het huidige instrument (een tijdelijke tlv) niet effectief is gebleken, doet dit ook tekort aan de professionaliteit van het gespecialiseerd onderwijs; elke school mag erop worden aangesproken om geen leerlingen 'vast te houden' die daar niet meer horen. Desondanks kunnen organisatiebelangen bewust of onbewust de boventoon voeren; minder leerlingen betekent immers minder formatie. Zie hiervoor beleidsoptie 9 over het versterken van expertisefunctie richting het regulier onderwijs.

3. Positionering Ontwikkelingsperspectief (opp)

Hiervoor is aangegeven dat er veel tijd en geld wordt gestoken door het gespecialiseerd onderwijs in het opnieuw aanvragen van tlv's die gaan aflopen, terwijl naar de mening van de school de leerling nog steeds (of blijvend) is aangewezen op gespecialiseerd onderwijs. De tlv aanvraag betekent dat het samenwerkingsverband opnieuw moet gaan bepalen wat de meest passende plek voor de leerling is.

De praktijk van de zeer lage percentages van terugplaatsingen laat zien dat de tlv hiervoor niet het meest geschikte instrument is.

Dit kan de wetgever anders regelen door wettelijk te verplichten dat de school in het ontwikkelingsperspectief (opp) ook jaarlijks met de ouders en de leerling evalueert of de leerling in aanmerking komt voor terugplaatsing naar het regulier onderwijs en dat wordt nagegaan langs welke weg dit eventueel gerealiseerd kan worden in samenwerking met een reguliere school (al dan niet stapsgewijs). De verantwoordelijkheid om te bezien of de leerling nog wel is aangewezen op een plek in het gespecialiseerd onderwijs ligt daarmee bij de school die daar het meest zicht op heeft.

Effect op terugdringen administratieve last: deze beleidsoptie reduceert de administratieve last doordat wordt aangesloten bij een bestaand instrument op de school.

Kanttekening: Net als bij beleidsoptie 3 geldt ook hier dat voorkomen moet worden dat het gespecialiseerd onderwijs vanwege eigen organisatiebelangen geen prikkel heeft om terugplaatsing te stimuleren. Zie hiervoor beleidsoptie 9 die gaat over versterken van de expertisefunctie richting regulier onderwijs.

4. Verplichting symbiose vormen

Leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs kunnen een deel van de week vakken volgen in het regulier onderwijs; dit is de zogeheten symbiose-regeling³⁴. De Onderwijsinspectie heeft hierbij een richtlijn³⁵ uitgevaardigd dat dit maximaal 65% van de totale onderwijstijd op jaarbasis kan zijn; hiervan kan beredeneerd door de school worden afgeweken.

De beleidsoptie is dat de rijksoverheid symbiose wettelijk verplicht gaat stellen voor leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs als een instrument om terugkeer naar het regulier onderwijs te realiseren; voorkomen wordt dat de leerling van de ene systeem-wereld verhuist naar de andere systeem-wereld, maar dat die beide werelden elkaar blijven raken in het belang van de leerling en het creëren van kansengelijkheid.

Effect op terugdringen administratieve last: Als symbiose wordt toegepast als een instrument om een geleidelijke terugkeer naar regulier onderwijs mogelijk te maken, leidt dit tot minder tlv-beschikkingen en minder administratieve last.

³⁴ Indien schoolbesturen gebruik maken van de beleidsregel inclusieve leeromgeving kunnen leerlingen uit het gespecialiseerd onderwijs de onderwijstijd volledig doorbrengen op een reguliere school. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inclusief-onderwijs/beleidsregel-inclusieve-leeromgeving>

³⁵ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/symbiose-en-meetellen-onderwijstijd/>

Kanttekening: nader moet worden bepaald voor welke leerlingen in principe symbiose verplicht is; de school voor gespecialiseerd onderwijs moet hierbij ruimte hebben om beredeneerd te verklaren waarom dit niet in het belang van de leerling is.

5. Residentiële leerlingen

Er wordt administratieve last ervaren door een aantal samenwerkingsverbanden die te maken hebben zogenaamde residentiële instellingen binnen hun regio. Dit zijn leerlingen die veelal van elders komen en een indicatie hebben voor een behandeling bij een jeugdhulp-instelling; dit kan een gesloten (jeugdhulp plus geheten) of open jeugdhulpinstelling zijn. Aan deze instelling is een school voor gespecialiseerd onderwijs gekoppeld waar de leerling naar toe gaan (op hetzelfde terrein of in de directe nabijheid van de instelling). Tussen de zorginstelling en de school moet een samenwerkingsovereenkomst zijn. De school mag dan deze leerling direct inschrijven en dus leerlingen zijn dan toelaatbaar, zonder dat een aanvraag via het samenwerkingsverband nodig is. Veel leerlingen blijven soms maar enkele maanden in een residentiële instelling; voor de (v)so-school geldt als bekostigingspeildatum het aantal leerlingen op 1 februari (t-1). Als de leerling ook daarna nog is aangewezen op het gespecialiseerd onderwijs dient er (tenzij er nog een lopende tlv is) een tlv te komen. Afhankelijk van de situatie is dat het samenwerkingsverband van de school waar de leerling was ingeschreven voordat de leerling naar de residentiele voorziening ging of de woonplaats van de leerling.

“Het lukt blijkbaar niet in alle gevallen om dan terug te grijpen op het oorspronkelijke samenwerkingsverband of de oorspronkelijke woonplaats van de leerling”

In veel gevallen wordt de leerling overgeschreven in het BRP van de gemeente waar de residentiële instelling is gehuisvest. Het lukt blijkbaar niet in alle gevallen om dan terug te grijpen op het oorspronkelijke samenwerkingsverband of de oorspronkelijke woonplaats van de leerling. Ook gaat een leerling soms van de ene naar de andere residentiële instelling en is na vele verhuizingen niet meer vast te stellen wat het oorspronkelijke samenwerkingsverband of de oorspronkelijke woonplaats is. Als het gaat om leerlingen die bij pleeggezinnen zijn ondergebracht en al langer niet meer thuis wonen is ook niet eenduidig wat nu de ‘echte woonplaats’ van de leerling of ‘de oorspronkelijke school’ is. Het gaat soms ook om leerlingen die halverwege de opname in een residentiële instelling wisselen van een ‘so-plek’ naar een ‘vso-plek’ of van een gesloten instelling (jeugdzorg plus) naar een open instelling. Ook die situatie veroorzaakt onduidelijkheid over de vraag welk samenwerkingsverband nu een tlv moet afgeven. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er geen verwijzende school is bij een (gesloten) residentiële plaatsing en in de administratieve systemen niet helder is wat de herkomst is van de leerling met betrekking tot oorspronkelijke school of samenwerkingsverband.

In een aantal situaties leidt dit ertoe dat DUO de tlv toekent aan het samenwerkingsverband waar de leerling op dat moment verblijft in de residentiële instelling, terwijl het vaak gaat om leerlingen die niet uit die regio afkomstig zijn. Dit leidt tot een forse toename van de ondersteuningsbekostiging van dit samenwerkingsverband, die moet worden overgedragen aan het gespecialiseerd onderwijs.

In 2019 is deze problematiek reeds onderzocht en heeft een landelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de landelijke sectorraden en residentiële instellingen aanbevelingen gedaan aan OCW. De aanbeveling luidt om bij een leerling die naar een gesloten of open jeugdinrichting gaat en waarbij nog geen tlv aanwezig is, die tlv bij opname alsnog te regelen. Het samenwerkingsverband van herkomst kent deze tlv dan automatisch toe, zonder administratieve last, conform de route die geldt bij een 'rp-leerling'.

Bij de open residentiële instelling is dan bekend welk samenwerkingsverband de tlv moet bekostigen. De tlv is 'slapend' gedurende de plaatsing in de gesloten residentiële instelling, en wordt niet geëffectueerd ten laste van het oorspronkelijke samenwerkingsverband, maar door het Rijk. De leerling blijft daardoor wel herkenbaar in de leerlingenadministratie als 'tlv-leerling', waardoor na vertrek uit de gesloten residentiële instelling en instroomt in een andere school voor gespecialiseerd onderwijs (waar dan ook) helder is wat het oorspronkelijk samenwerkingsverband is, die de tlv blijft toekennen en bekostigen.

Het voorstel van de werkgroep heeft (nog) niet geleid tot een beleidsmatig voorstel om de wetgeving op dit aan te passen. Het voorstel van de werkgroep wordt hier herhaald als beleidsoptie omdat dit voorstel administratief gemakkelijk toepasbaar is, en na vertrek uit de residentiële instelling altijd duidelijk is welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de tlv.

Effect op terugdringen administratieve last: Het automatisch, administratief toekennen van een tlv bij opname in een residentiële instelling reduceert onduidelijkheid en discussie over de vraag welk samenwerkingsverband de tlv moet afgeven bij vertrek uit de instelling en reduceert daarmee de administratieve last.

6. EMB-doelgroep

Voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking³⁶ die voor hun gehele schoolloopbaan zijn aangewezen op gespecialiseerd onderwijs wordt de hoogste bekostigingscategorie vastgesteld.

Aanvankelijk kregen ook deze emb-leerlingen een tijdelijke tlv. Dit had onnodige administratieve last tot gevolg. De minister kondigt in de brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2020 aan dat hiervoor standaard een tlv moet gelden voor de gehele po resp. vo-loopbaan van de leerling. Hiervoor is een landelijk tlv-aanvraagformulier ontwikkeld als model. Leerlingen met EMB die meer zorg nodig hebben kunnen bij DUO bijzondere bekostiging aanvragen via een aparte aanvraagprocedure, waardoor per leerling 4000 euro bijzondere (zorg) bekostiging toegekend kan worden³⁷.

De beleidsoptie hierbij is dat dit voortaan wettelijk wordt geregeld. Dit houdt in dat wettelijk de criteria voor emb-leerlingen worden vastgelegd en een school voor gespecialiseerd onderwijs deze leerlingen zonder tlv-procedure kan inschrijven. De commissie voor begeleiding beoordeelt de toelating op basis van de emb-criteria. Daarbij wordt ook de extra zorgbekostiging automatisch door DUO toegekend zodat ook hiervoor geen aparte aanvraagprocedure gevolgd hoeft te worden. Controle van de juistheid van de leerlingenadministratie is onderdeel van de accountantscontrole.

³⁶ Het gaat 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.

³⁷ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/tlv-aanvraag-en-bekostiging-leerlingen-met-emb/>

Effect op terugdringen administratieve last: deze beleidsoptie reduceert de administratieve last doordat de tlv-aanvraag voor deze doelgroep vervalt en de extra zorgbekostiging niet langer aangevraagd hoeft te worden.

Kanttekening: speciale aandacht verdient de vraag hoe leerlingen met een (ernstige) meervoudige beperking in een meer inclusieve setting onderwijs kan ontvangen, zie bijvoorbeeld de Samen naar school³⁸ klassen waarbij deze doelgroep (vaak gefinancierd vanuit zorggelden) ook onderwijs ontvangen gekoppeld aan een reguliere school.

“Deze beleidsoptie betekent een forse inbreuk op het huidige decentrale stelsel, waarbij geen of veel minder ruimte is voor regionaal maatwerk”

7. Centraal versus decentraal: toegang gespecialiseerd onderwijs meer centraliseren

De keuze voor passend onderwijs met 77 samenwerkingsverbanden primair onderwijs en 74 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs betekent idem zoveel procedures, criteria en werkwijzen ten aanzien van tlv's. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat met name het gespecialiseerd onderwijs dit als bureaucratisch ervaart omdat zij veelal met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben. De wetgever heeft bewust gekozen voor een stelsel waarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden decentraal worden neergelegd in de regio (lees de samenwerkingsverbanden). Voordat passend onderwijs in werking trad was sprake van een systeem van landelijke indicatiestelling³⁹. In de periode vóór passend onderwijs was sprake van systeem waarbinnen het gespecialiseerd onderwijs samenwerkte in regionale expertisecentra (REC's) met commissies voor indicatiestelling (cvi's) en een landelijke commissie toezicht indicatiestelling (Icti) die de besluiten van de cvi's moest toetsen. Er was sprake van indicatiecriteria voor het gespecialiseerd onderwijs die vooral medisch bepaald waren, doordat sprake moest zijn van een geclassificeerde, diagnostisch bepaalde beperking of handicap (volgens toen nog DSM-IV, nu DSM-V). In het kader van passend onderwijs is afgestapt van het medische model en is het handelingsgericht werken, afgestemd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling de norm geworden. Een optie om binnen de context van passend onderwijs toch meer harmonisatie van processen toe te passen kan zijn om bijvoorbeeld de toelaatbaarheids-bepaling meer centraal te regelen. Dit kan bijvoorbeeld door de herintroductie van de indicatiecommissies op bovenregionaal niveau of zelfs landelijk niveau. Als het lukt om landelijk een norm voor basisondersteuning⁴⁰ af te spreken wordt het wellicht gemakkelijker om te bepalen voor welke vormen van extra ondersteuning en voor welke problematiek toegang tot het gespecialiseerd onderwijs moet blijven bestaan. De geschetste problemen in hoofdstuk 3 bij grensverkeer en verhuizingen behoren tot het verleden omdat een bovenregionale of landelijke afgifte van een tlv landelijk geldig is.

Effect op terugdringen administratieve last: Het meer centraliseren (landelijk of bovenregionaal) van de tlv-procedure leidt tot harmonisatie van administratieve processen, eenduidige aanvraagformulieren en dossier-eisen, volledige onafhankelijke beoordeling van tlv-dossiers en tot bureaucratie-winst voor scholen voor gespecialiseerd onderwijs.

³⁸ <https://gehandicaptetekind.nl>

³⁹ Overigens geldt dit gedeeltelijk nu nog voor het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), waarbij de uitvoering decentraal is belegd bij het samenwerkingsverband, maar gewerkt wordt met landelijke indicatiecriteria. Samenwerkingsverbanden kunnen bij lwoo kiezen voor opting-out en dan gelden de landelijke criteria niet meer.

⁴⁰ <https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2024/06/13/laat-uw-stem-horen-over-de-landelijke-norm-voor-basisondersteuning>

Kanttekening: deze beleidsoptie betekent een forse inbreuk op het huidige decentrale stelsel, waarbij geen of veel minder ruimte is voor regionaal maatwerk. De vraag is daarom of deze beleidsoptie nog past binnen de context van het systeem van samenwerkingsverbanden met een eigen verantwoordelijkheid voor het realiseren van een dekkend aanbod.

8. Centraal versus decentraal: toegang gespecialiseerd onderwijs maximaliseren

Een tweede beleidsoptie die ook raakt aan centrale versus decentrale sturing is het wettelijk bepalen van het aantal onderwijsplekken in het gespecialiseerd onderwijs.

Op dit moment stijgt het landelijke deelnamepercentage in het gespecialiseerd onderwijs. Waar aanvankelijk na 2014 sprake was van een daling is de stijging al weer enkele jaren ingezet. Het deelnamepercentage sbo en so is op dit moment elk 2,4% (was in 2014 2% voor so en 2,4% voor sbo). Het deelnamepercentage vso is op dit moment 4% en was in 2014 3,9% ⁴¹. Dit leidt automatisch tot een toename van aantal tlv's en dus meer administratieve last op dit punt. De Rijksoverheid kan in wetgeving vastleggen dat het deelnamepercentage een wettelijk maximum heeft. Daardoor worden samenwerkingsverbanden gedwongen om andere instrumenten in te zetten om elke leerling toch een passende plek te geven en kan dit een stimulans zijn voor bijvoorbeeld meer mengvormen van regulier en gespecialiseerd onderwijs, meer tijdelijke plaatsingen, meer trajectvoorzieningen etc.

Bij het maximaliseren van het aantal plekken is het gewenst rekening te houden met de specifieke situatie van enkele samenwerkingsverbanden die, ondanks inspanningen om inclusief onderwijs te realiseren, een langdurig bovengemiddeld deelnamepercentage hebben, zoals Zuid-Limburg.

Effect op terugdringen administratieve last: Door de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs te maximaliseren, wordt voorkomen dat de administratieve last nog verder dan nu oploopt.

Kanttekening: Deze beleidsoptie is een forse inperking van de bestuurlijke autonomie van samenwerkingsverbanden en een inbreuk op het huidige decentrale stelsel. Voor elke leerling moet een passende plek tot stand komen, ook als verwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs niet (meer) mogelijk is, doordat alle plekken bezet zijn, wat als zodanig ook tijd, energie en creativiteit zal vragen.

9. Positionering gespecialiseerd onderwijs: expertisefunctie

Een beleidsoptie om de administratieve last rondom tlv's terug te dringen is te sturen op het versterken van het regulier onderwijs, waardoor minder verwijzingen en dus minder tlv's nodig zijn. Dit gebeurt nu al op diverse manieren binnen de huidige wettelijke context, maar vooralsnog stijgt het deelnamepercentage van het gespecialiseerd onderwijs.

Een beleidsoptie die wetwijziging vereist betreft het anders positioneren van het gespecialiseerd onderwijs. Er wordt veel gesproken over het inzetten van de expertise van het gespecialiseerd onderwijs in het regulier onderwijs. De rijksoverheid kan dit als wettelijke taak voor het gespecialiseerd onderwijs formuleren en bepalen dat in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband moet worden aangegeven op welke wijze de gespecialiseerde expertise in het regulier onderwijs wordt ingezet. Bij een daling van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs garandeert de rijksoverheid de formatie van de gespecialiseerde voorziening die echter anders wordt ingezet, namelijk gericht op versterking van het regulier onderwijs. Het samenwerkingsverband bepaald hoe dit wordt ingevuld, bijvoorbeeld door het inzetten van docenten uit het

⁴¹ <https://www.ocwincijfers.nl/themas/passend-onderwijs/leerlingaantallen>

gespecialiseerd onderwijs in het regulier onderwijs in het kader van co-teaching, meer handen in de klas, tussenvoorzieningen, trajectklassen, groep in school etc.

Effect op terugdringen administratieve last: Indien het lukt om door inzet van specialistische expertise in het regulier onderwijs nieuwe verwijzingen te voorkomen (lees minder tlv's) heeft dit een gunstig effect op de administratieve last.

Kanttekening: de inzet van de specialistische expertise moet aansluiten bij de ondersteuningsbehoefte van het regulier onderwijs en dus vraaggericht worden ingezet. Dit vergt een goed afgestemde dialoog binnen het samenwerkingsverband.

10. Positionering gespecialiseerd onderwijs: rechtstreekse bekostiging

Een andere beleidsoptie om de bureaucratie rond tlv's fors terug te dringen is om de 'tlv-beschikking' als zodanig geheel op te heffen. In hoofdstuk 1 is vermeld dat de tlv drie belangrijke functies heeft, namelijk de poortwachters- en sturingsfunctie tot het gespecialiseerd onderwijs en de bekostigingsfunctie; door het toekennen van de tlv verkrijgt het gespecialiseerd onderwijs de vereiste ondersteuningsmiddelen om dit onderwijs te geven (naast de basisbekostiging die het rechtstreeks van het Rijk ontvangt voor elke ingeschreven leerling). Een beleidsoptie is om het gespecialiseerd onderwijs rechtstreeks vanuit het Rijk te bekostigen, op een wijze die vergelijkbaar is met cluster 1⁴² en 2⁴³. Cluster 1 en 2 ontvangen voor elke ingeschreven leerling de basisbekostiging en een vast bedrag voor de ondersteuningsbekostiging. Met deze ondersteuningsbekostiging dient cluster 1 en 2 ook de expertisefunctie richting het regulier onderwijs te realiseren (door de inzet van ambulante begeleiders). In hoofdstuk 6 wordt dit nader uitgewerkt.

Toegepast op cluster 3 en 4 binnen passend onderwijs betekent dit dat het gespecialiseerd onderwijs naast de basisbekostiging per school en per ingeschreven leerling ook een vast bedrag ontvangt van het Rijk voor ondersteuningsbekostiging.

Bij deze beleidsoptie bepaalt niet langer het samenwerkingsverband maar het gespecialiseerd onderwijs zelf welke leerlingen toelaatbaar zijn tot het gespecialiseerd onderwijs.

Een school of ouder dient een aanvraag tot toelating in bij het gespecialiseerd onderwijs; de commissie van toelating/begeleiding adviseert aan het bevoegd gezag van de speciale school of toelaatbaarheid. De criteria voor toelaatbaarheid kunnen worden vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Effect op terugdringen administratieve last: Vanuit het oogpunt van terugdringing administratieve last levert deze maatregel een grote winst op, omdat de tlv geheel wordt afgeschaft.

Kanttekening: voorkomen moet worden dat sprake is van een open einde bekostiging. Rechtstreekse bekostiging zal dan ook moeten samengaan met een maximum budget voor het aantal onderwijsplekken. Een bezwaar kan zijn dat deze beleidsoptie geen bijdrage levert aan inclusief onderwijs. Dit vergt flankerend beleid ten aanzien van o.a. tijdelijke plaatsing, stimuleren of verplichten van symbiose en betrokkenheid van de reguliere school en eigenaarschap na verwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs gericht op terugkeer naar de eigen school⁴⁴.

11. Positionering regulier onderwijs: zorgplicht reguliere school versterken

Hiervoor is bij 9. vermeld dat de bureaucratie van tlv's ook samenhangt met de mate waarin het lukt om het regulier onderwijs te versterken en er minder tlv's nodig zijn in de toekomst. Een

⁴² Onderwijs aan blinde/slechtziende leerlingen.

⁴³ Onderwijs aan leerlingen met auditieve beperking en ernstige taalontwikkelingsstoornis

⁴⁴ In IJsland is de 'home-school' verplicht om de leerling na enige tijd weer terug te nemen en kan de leerling niet weigeren.

beleids optie is dat de rijksoverheid de zorgplicht van het regulier onderwijs nog meer centraal gaat stellen. Dit kan door wettelijk te bepalen dat elke leerling die (voor het eerst) naar school gaat, moet worden aangemeld bij een reguliere school. Dit verplicht de reguliere school om op zoek te gaan naar een passend onderwijsaanbod op de eigen school of, als dat niet lukt, op een andere reguliere school. Pas als dat ook niet lukt komt een eventuele plaatsing binnen het gespecialiseerd onderwijs in het vizier.

De reguliere school wordt wettelijk verplicht om meer thuisnabij onderwijs aan te bieden, met behulp van het samenwerkingsverband.

Indien verwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs toch moet plaatsvinden blijft de reguliere school medeverantwoordelijk voor deze leerling via het op te stellen ontwikkelingsperspectief zodat een terugkeer naar het regulier onderwijs in beeld blijft; een plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs wordt gezien als een tijdelijke plaatsing gericht op terugkeer naar de eigen (of andere) reguliere school.

De leerlingen van de zogenaamde onder-instroom (die voor het eerst naar school gaan) worden aangemeld bij een basisschool, die zorgplicht heeft voor elke aangemelde leerling. Rechtstreekse aanmelding bij een school voor gespecialiseerd onderwijs is niet meer mogelijk.

Bij de overgang van primair onderwijs (sbo of so) naar voortgezet speciaal onderwijs wordt de leerling in principe opnieuw aangemeld bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs, die daarmee zorgplicht krijgt om te bezien wat de meest passende plek is voor de leerling. In met name stedelijke gebieden zal de samenwerkingsverbanden po en vo afspraken moeten maken met elkaar over een evenredige spreiding van aanvragen, om te voorkomen dat een enkele vo-school onevenredig veel aanvragen ontvangt van leerlingen die afkomstig zijn van het so. Ook hier geldt dat thuisnabijheid een belangrijk uitgangspunt is bij schoolkeuze en toelating.

Leerlingen waarvan op voorhand duidelijk is dat die zijn aangewezen op een plek in een gespecialiseerde school, zoals de ernstig, meervoudige beperkte leerlingen worden uitgezonderd van verplichte aanmelding bij de reguliere school.

“Een belangrijke bijdrage aan het verminderen van administratieve last kan zijn het schrappen van het verplichte deskundigenadvies.”

Effect op terugdringen administratieve last: als het lukt om door de verplichte aanmelding op de reguliere school meer dan nu verwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs te voorkomen, zal dit leiden tot minder tlv's en reductie van administratieve last.

Kanttekening: deze optie lijkt een forse inbreuk op de schoolkeuze vrijheid van ouders, echter moet worden bedacht dat ook nu geldt dat een leerling alleen met een tlv-beschikking van het samenwerkingsverband toelaatbaar is tot het gespecialiseerd onderwijs. Dat is in deze beleids optie nog steeds mogelijk, alleen via de route van aanvraag door de reguliere school van aanmelding.

12. Schrappen Deskundigenadvies

Elk samenwerkingsverband dient ten minste twee deskundigen (het liefst meerdere, gelet op uiteenlopende onderwijsbehoeften van leerlingen) te bezitten die onafhankelijk van elkaar schriftelijk advies dienen uit te brengen, op basis van het tlv-dossier. De wetgever heeft dit opgenomen zodat verwijzing naar gespecialiseerd onderwijs ook wordt geobjectiveerd en getoetst door deskundigen.

Een belangrijke bijdrage aan het verminderen van administratieve last kan zijn het schrappen van het verplichte deskundigenadvies. Uit het rapport van Sardes⁴⁵ blijkt dat veel respondenten in dat onderzoek nut en noodzaak van het deskundigenadvies niet inzien. De deskundigen kennen de problematiek van de leerling niet en baseren zich alleen op dossier-onderzoek. Het levert vertraging op in het tlv-proces en kost veel geld omdat de deskundigen vanwege het onafhankelijk karakter moeten worden ingehuurd. Wij voegen daaraan toe dat onze indruk is dat in verreweg de meeste gevallen de deskundigenadviezen niet tot een ander oordeel leiden over de noodzaak van verwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs. Een ander argument is dat rond een tlv-procedure veelal al meerdere gedragsdeskundigen (waaronder veelal een orthopedagoog of psycholoog) zijn betrokken bij de tlv. Dit betreft de gedragsdeskundige van de verwijzende school, de gedragsdeskundige/consulent van het samenwerkingsverband en de gedragsdeskundige van de ontvangende gespecialiseerde school. Het oordeel van de onafhankelijke deskundigen voegt in de praktijk daarom niet of nauwelijks iets toe en vertraagt alleen het tlv-proces. Er zijn al samenwerkingsverbanden die het deskundigenadvies alleen inzetten voor de situatie dat één van de drie partijen (verwijzende school, ontvangende school en ouders) aangeven dat zij het niet eens zijn met de uitkomst van het tlv-proces. Het deskundigenadvies krijgt dan het karakter van een second opinion. Het rapport van Sardes geeft ook aan dat het onderwijsveld bij de herindicatie van de tlv de extra stap van het vragen van een deskundigenadvies als belastend en onnodig ervaart.

Een deel van deze problematiek wordt overigens veroorzaakt door de uitspraken van de landelijke bezwaaradviescommissie⁴⁶ die het deskundigenadvies opvat als een externe toetsing door deskundigen die niet betrokken zijn geweest bij de tlv aanvraag en dus onafhankelijk van welk belang dan ook een oordeel moeten kunnen geven. Hendriks⁴⁷ betwist deze uitleg en meent dat de LBT een te strenge wetsuitleg geeft. Hij is van mening dat dat het mogelijk moet zijn dat de deskundigen in commissie verband tot een gezamenlijk oordeel komen en dat het niet nodig is dat dit twee separaat tot stand gekomen adviezen zijn. Ook is hij van mening dat de deskundigen wel degelijk in het voortraject van de tlv betrokken kan zijn geweest bij de tlv aanvraag en dat dit wettelijk voldoet, mits die deskundige de kwalificatie van orthopedagoog bezit, conform de eis van de algemene maatregel van bestuur.

Ter ondersteuning van Hendriks kan worden aangevoerd dat de algemene maatregel van bestuur nergens bepaalt hoe het deskundigenadvies moet worden ingericht, maar alleen de aard van de vereiste deskundigheid regelt. De samenwerkingsverbanden hebben dus een grote vrijheidsgraad hoe zij deze deskundigen willen inzetten.

Effect op terugdringen administratieve last: het schrappen van de deskundigenadvies levert forse winst op in de administratieve last: er vervalt een extra stap in het tlv-proces, het levert vrijval van middelen op die zijn gemoeid met de inhuur van deskundigen, het levert tijdwinst in het tlv-proces op en heft bestaande onduidelijkheid over de inrichting van het deskundigenadvies op.

⁴⁵ Sardes, Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten, september 2024.

⁴⁶ De uitspraken van de LBT zijn adviezen in het kader van bezwaarschriftprocedure aan het samenwerkingsverband.

⁴⁷ R.P.J. Hendriks, Deskundigenadviezen en de LBT, School en Wet, juni 2019.

Kanttkening: het schrappen van het deskundigenadvies laat onverlet de plicht van het samenwerkingsverband om het tlv besluit deugdelijk te motiveren; het tlv-besluit is immers een beschikking op basis van de Algemene wet bestuursrecht en ouders dienen te weten waarop het besluit is gegrond met het oog op de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het besluit.

Professionele ruimte voor het onderwijs

In aansluiting op de passage over het deskundigenadvies gaan we nog wat dieper in op het achterliggende vraagstuk hoe de verantwoordelijkheidsverdeling in het stelsel van passend onderwijs is geregeld. Een belangrijk uitgangspunt bij passend onderwijs is dat samenwerkingsverbanden en samenwerkende scholen professionele ruimte krijgen voor maatwerk in de ondersteuning, en dat de overheid dit niet centraal moet regelen. Die ruimte is er ook in het ondersteuningsplan dat elk samenwerkingsverband moet vaststellen als koersplan voor de komende vier jaar. De Onderwijsraad heeft er recent⁴⁸ op gewezen dat de overheid richting de schoolbesturen vooral helderheid moet bieden over de wettelijke kaders en daarbij publieke waarden en belangen dient te borgen. De raad wijst op de valkuil dat de overheid regelmatig de professionele ruimte van het onderwijsveld heeft ingeperkt en de regeldruk heeft opgevoerd. De raad beveelt in dit verband de overheid aan per beleidscaus na te gaan hoe subsidiariteit en publieke belangen geborgd kunnen worden. Met subsidiariteit bedoelt de raad dat beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk niveau. Als de rijksoverheid iets naar zich toe wil trekken behoeft dat een bijzondere rechtvaardigingsgrond.

Specifiek wordt ten aanzien van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs het volgende opgemerkt: “Bij passend onderwijs zijn schoolbesturen eveneens verplicht samen te werken, maar hier is zelfs de manier waarop omschreven. Bij een dergelijke institutionalisering van de samenwerking komt het principe van subsidiariteit al snel onder druk te staan. De raad heeft eerder aangegeven dat samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs noodzakelijk zijn voor zwaardere vormen van ondersteuning aan leerlingen, maar niet bij leerlingen voor wie lichtere onderwijsondersteuning volstaat. (.....) De vorm waarin schoolbesturen samenwerken, hoort de overheid niet voor te schrijven”⁴⁹.

Als we bovenstaande principes toepassen op ons onderzoek leidt dat tot de vraag welke administratieve last bij passend onderwijs wordt veroorzaakt door wet- en regelgeving en of de wetgever zich hierbij ook meer kaderstellend kan opstellen door wel de publieke waarden en belangen te regelen, maar niet voor te schrijven hoe (in welke vorm) de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs moet vormkrijgen. Kaderstellende wetgeving gebeurt dan vanuit het subsidiariteitsbeginsel. Consequent doorgeredeneerd betekent dit dat de wetgever wel bepaalt dat elk samenwerkingsverband een geobjectiveerde procedure moet hebben om de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs te bepalen, waarbij de rechtsbescherming van ouders/leerlingen gewaarborgd moet zijn, maar niet bepaalt hoe dat vorm moet worden gegeven. Dat kan alsnog administratieve last veroorzaken als het samenwerkingsverband een ingewikkelde tlv-achtige procedure optuigt of deskundigenadvies regelt, maar dat is dan een eigen keuze die niet op de overheid kan worden afgewenteld.

Verderop in dit rapport komen we bij de uitwerking van diverse beleidsalternatieven hierop terug, waarbij ook ruimte is voor scenario's waarbij de overheid niet langer bepaalt dat de tlv als hefboom moet worden ingezet om de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs te regelen.

⁴⁸ Onderwijsraad, Een duidelijke positie voor schoolbesturen, 2023.

⁴⁹ Ibid, blz. 32.

6. Mogelijke beleidscenario's

De beleidsopties in hoofdstuk 5 zijn zeer verschillend van aard. Dit geldt voor zowel de mate waarin de opties ingrijpen in het systeem van passend onderwijs (binnen het systeem passen of leiden tot wijziging van dit systeem) als het aangrijpingspunt dat wordt gekozen (focus op gespecialiseerd onderwijs, samenwerkingsverband, regulier onderwijs). Sommige opties zijn complementair en kunnen gezamenlijk worden gerealiseerd maar er zijn ook opties die tegengesteld zijn. In totaal zijn er 12 beleidsopties ('knoppen') geformuleerd waaraan de wetgever kan draaien om de administratieve last en bureaucratie terug te dringen rond tlv's. In dit hoofdstuk zijn de verschillende beleidsopties nader geordend naar typologie; hiermee bedoelen we dat opties die logischerwijs samenhangen geordend zijn tot een beleidsscenario.

Dit proces van ordening heeft geleid tot drie mogelijke beleidsscenario's. Uiteraard zijn meer scenario's mogelijk, maar dit zijn typologieën die duidelijk van elkaar verschillen, elk andere kenmerken en effecten hebben en ook andere oplossingsrichtingen vertegenwoordigen voor het verminderen van de administratieve last en het organiseren van de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs. Centraal kenmerk van alle drie scenario's is echter dat dit mogelijkheden zijn om de administratieve last en bureaucratie rond tlv's terug te dringen.

In elk beleidsscenario is een aantal van de beleidsopties uit hoofdstuk 5 te herkennen maar dan beschreven in een onderling samenhangend beleidsalternatief dat een bepaalde beleidsrichting vertegenwoordigt, waarmee de administratieve last terug gedrongen kan worden.

Niet elke beleidsoptie is verwerkt in elk scenario. Sommige beleidsopties zijn qua oplossingsrichting tegengesteld, waardoor zij meer passen bij het ene scenario dan het andere scenario. Sommige beleidsopties hebben daarentegen weer een onderlinge samenhang en kunnen elkaar versterken in hun effect op vermindering van administratieve last. Zie Bijlage 5 voor een overzicht van de wijze waarop een beleidsoptie in een scenario is verwerkt.

Het eerste scenario heeft als aangrijpingspunt de disbalans tussen de tijd en energie die met name het gespecialiseerd onderwijs moet stoppen in de herindicaties terwijl maar 0,7% tot 2% van de leerlingen teruggaan naar het regulier onderwijs. De tlv voor bepaalde duur blijkt geen goed sturingsinstrument om een terugkeer naar het regulier onderwijs te bevorderen. In dit scenario wordt voortaan de tlv afgegeven voor de duur van de onderwijsloopbaan per schoolsoort (sbo/so/vso). Ongewijzigd blijft in dit scenario dat het samenwerkingsverband een tlv afgeeft en daarmee de toegangspoort opent tot het gespecialiseerd onderwijs. Dit scenario wordt genoemd 'scenario I Tlv voor duur schoolloopbaan'.

Het tweede scenario heeft als aangrijpingspunt de wijze waarop het gespecialiseerd onderwijs wordt bekostigd. Op dit moment is een belangrijke functie van de tlv het verkrijgen van de ondersteuningsbekostiging voor het gespecialiseerd onderwijs. Voor elke leerling moet er een tlv-dossier worden aangelegd, onderzoek worden gedaan en tlv-verleningen worden aangevraagd. In dit scenario wordt de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs geregeld in de vorm van een rechtstreeks budgetbekostiging door het Rijk, vergelijkbaar met de budgetbekostiging van cluster 1 en 2. Dit scenario wordt genoemd 'scenario II budgetbekostiging gespecialiseerd onderwijs'. In dit scenario is er geen tlv-aanvraag meer bij het samenwerkingsverband en verdwijnt dus ook de administratieve last en bureaucratie rondom dit proces.

Het derde scenario heeft als aangrijpingspunt een andere positionering van het gespecialiseerd onderwijs als hulpstructuur van het regulier onderwijs. Het verlegt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van hulpstructuren naar de gezamenlijke reguliere schoolbesturen in het samenwerkingsverband, waarbij het Rijk niet langer het gespecialiseerd onderwijs rechtstreeks bekostigt. Dit scenario wordt genoemd 'scenario III hulpstructuur gespecialiseerd onderwijs'. De drie mogelijke scenario's worden hierna beschreven en nader uitgewerkt. De beschrijving is vooral feitelijk en niet voorzien van een waardering. Een beschrijving van de verschillende effecten en waardering van de scenario's volgt in hoofdstuk 6.

Hoofdpijn versus uitwerking

Hierbij past de kanttekening dat de scenario's in hoofdpijn worden beschreven. Voor elk scenario geldt dat er tal van uitwerkingsvragen zijn te bedenken. Het onderzoek raakt aan de vraag hoe de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs beter kan worden vormgegeven met minder administratieve last, en daarmee aan een essentieel onderdeel van de wijze waarop passend onderwijs is vormgegeven. In het kader van dit onderzoek proberen we via de ex ante benadering de belangrijkste effecten die optreden in een alternatief scenario te doordenken en te beschrijven. Daarmee beperken we ons bewust tot de hoofdpijnen; uitwerkingsvragen zijn zeker aan de orde in een later stadium, maar passen niet in dit onderzoek.

I Scenario TLV voor duur schoolloopbaan

In dit scenario wordt ingezet op substantiële vermindering van de administratieve last die het tlv-proces veroorzaakt in de praktijk. Elke tlv-aanvraag moet voorzien worden van documenten die laten zien waarom de leerling in kwestie is aangewezen op een vorm van gespecialiseerd onderwijs. Dit vergt dossiervverzameling van de school die de tlv aanvraagt, communicatie met ouders hierover, het zoeken naar een passende, toegankelijke school. Het samenwerkingsverband dient

het deskundigenadvies in te winnen. De grootste last wordt ervaren door so- en vso-scholen die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben⁵⁰. Aangezien elk samenwerkingsverband eigen criteria, procedures en werkwijzen heeft ontwikkeld vergt dit een grote investering in tijd en geld.

TLV duur schoolloopbaan primair onderwijs

Wettelijk wordt geregeld dat een tlv wordt afgegeven voor de duur van de schoolloopbaan van de leerling in het primair onderwijs. Het verplichte deskundigenadvies wordt hierbij geschrapt⁵¹, vanuit de overweging dat er bij elke tlv al meerdere gedragsdeskundigen zijn betrokken (deskundigen van de verwijzende school, ontvangende school en samenwerkingsverband). Het aantal terugplaatsingen naar het regulier onderwijs is in het sbo zeer gering; in 2023 waren dit 277 leerlingen, oftewel 0,7%. Zie Bijlage 1. Het aantal terugplaatsingen vanuit het so naar het regulier onderwijs (inclusief cluster 1 en 2) is weliswaar wat hoger (in 2023 755 leerlingen oftewel 2,2%) maar ook nog een zeer klein aantal. Hier tegenover staat een zeer forse investering in tijd en geld van velen in het primair onderwijs die kan vervallen als de tlv voortaan wordt afgegeven voor de duur van de onderwijsloopbaan in sbo en so, nadat de leerling eenmaal een tlv heeft verkregen. Wettelijk wordt geregeld dat sbo en so de plicht hebben om jaarlijks te beoordelen of een ingeschreven leerling al dan met behulp van symbiose geheel of gedeeltelijk kan worden teruggeplaatst naar het regulier onderwijs⁵². Dit is in het so een aanscherping van de taak die commissies voor begeleiding hebben om te adviseren over terugplaatsing naar een basisschool⁵³. Tevens wordt geregeld dat sbo/so hierbij ook moet nagaan of de bekostigingscategorie ook moet worden aangepast. Alleen als sbo/so van mening is dat de bekostigingscategorie moet worden gewijzigd is een nieuwe tlv-aanvraag nodig. Dit is gewenst vanuit de wens om inclusief onderwijs als wetgever te bevorderen. Hierbij kan worden aangesloten bij de huidige verplichting dat het opgestelde ontwikkelingsperspectief (opp) jaarlijks moet worden geëvalueerd met ouders en de leerling.

“Symbiose kan daardoor een latere terugkeer naar het regulier onderwijs vergemakkelijken”

TLV duur schoolloopbaan voortgezet onderwijs (onderbouw/bovenbouw)

In de wetgeving wordt tevens geregeld dat een tlv in het voortgezet speciaal onderwijs wordt gesplitst in vso-onderbouw en vso-bovenbouw. Ook hier zijn de uitstroomcijfers van vso naar vo zeer laag, ca 2%, zie bijlage 1. Een tlv afgeven voor de duur van de gehele onderwijsloopbaan in de vo-leeftijd vermindert de bureaucratische last, maar ontnemt ook vso-leerlingen met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs de mogelijkheid om de stap naar het vo te maken en in de bovenbouw het examenprogramma op de vo-school te volgen. Evenzo geldt dit voor de vso-leerlingen met uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht (arbeid) richting een overstap naar praktijkonderwijs. Wettelijk wordt vastgelegd dat voor vso-leerlingen met uitstroomprofiel dagbesteding de tlv voor de gehele duur van hun onderwijsloopbaan in het vso geldig is.

Symbiose

Het opp is het instrument voor de school om samen met de leerling (hoorrecht) en de ouders te bepalen wat het beste uitstroomperspectief is. Om te bevorderen dat het regulier onderwijs in beeld blijft, wordt tevens wettelijk vastgelegd dat in het opp het onderzoeken van symbiose vormen met het regulier onderwijs een verplicht onderdeel is. Zo mogelijk wordt een leerling

⁵⁰ Zie ook de twee opgenomen voorbeelden aan het eind van het tweede hoofdstuk.

⁵¹ Eventueel kan het deskundigenadvies alleen nog worden gebruikt als second opinion voor het geval een van de betrokken partijen (verwijzende school, ontvangende school en ouders) het niet eens is met de uitkomst van het tlv proces.

⁵² Opvallend is dat in artikel 3.1 Inrichtingsbesluit WPO als uitstroomprofiel van het opp alleen vo en vso wordt benoemd, maar niet terugkeer naar een reguliere basisschool.

⁵³ Artikel 40 WEC.

vanaf de start in het gespecialiseerd onderwijs gekoppeld aan een reguliere school die meekijkt en betrokken blijft bij de leerling en waar de leerling een of meer dagdelen onderwijs volgt. Symbiose kan daardoor een latere terugkeer naar het regulier onderwijs vergemakkelijken, door dit stapsgewijs op te bouwen. Voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs wordt een vorm van symbiose verplicht gesteld, omdat deze leerlingen op termijn in principe plaatsbaar worden geacht in het regulier onderwijs⁵⁴. Ditzelfde geldt voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met profiel vervolgonderwijs. Voor de overige categorieën geldt de verplichting om symbiose te onderzoeken.

Tijdelijke plaatsing gericht op terugkeer naar regulier onderwijs

Er wordt nadrukkelijk ingezet op tijdelijke plaatsing bij leerlingen die door reguliere scholen (zowel primair als voortgezet onderwijs) worden verwezen naar het gespecialiseerd onderwijs. Het regulier onderwijs krijgt de wettelijke plicht om de leerling terug te laten keren naar de eigen school zodra de school voor gespecialiseerd onderwijs aangeeft dat de leerling hiertoe in staat is. De reguliere school blijft daarom 'eigenaar' van de leerling die wordt verwezen en betrokken bij het opp dat wordt opgesteld. Het toekomstperspectief van de leerling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verwijzende en de ontvangende school. Ouders worden vanaf de start bij de gespecialiseerde voorziening meegenomen in het tijdelijk karakter van de plaatsing⁵⁵.

Bekostiging gespecialiseerd onderwijs

Het gespecialiseerd onderwijs blijft in dit scenario bekostigd op basis van de basisbekostiging (een bedrag per school en per leerling) en de ondersteuningsbekostiging (bedrag per leerling). Als er meer tijdelijke plaatsingen zijn en meer leerlingen terugkeren naar het regulier onderwijs leidt dat in principe tot minder formatie in het gespecialiseerd onderwijs. Echter zal in dit scenario meer tijd beschikbaar moeten zijn voor overleg met de verwijzende school die betrokken blijft bij de leerling na verwijzing en voor nazorg als de leerling terugkeert naar de reguliere school. In de bekostiging zal hier rekening mee moeten worden gehouden zodat de school voor gespecialiseerd onderwijs altijd kan zorgen voor een goede 'landing' van de leerling in het regulier onderwijs en de reguliere school nog enige tijd goed kan ondersteunen hierbij. De bekostiging blijft bijvoorbeeld nog 3 maanden bestaan voor een leerling die volledig terugkeert naar het regulier onderwijs; na uiterlijk 3 maanden wordt de leerling ingeschreven op de reguliere school⁵⁶.

EMB-doelgroep

Voor de leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen is gezien de aard van hun beperkingen het regulier onderwijs veelal niet haalbaar. Zij zijn aangewezen op categorie 3 bekostiging. Voor deze doelgroep is al een landelijk aanvraagformulier ontwikkeld waarbij leerlingen die aan de criteria voldoen een tlv wordt afgegeven voor de hele schoolloopbaan (een voor primair onderwijs, een voor voortgezet onderwijs). Deze praktijk krijgt een wettelijke regeling, waardoor uniformiteit en gelijke behandeling wordt bereikt voor deze doelgroep. Bij amvb of ministeriële regeling worden de criteria vastgesteld waaraan een emb-leerling moet voldoen. De school voor gespecialiseerd onderwijs hoeft geen tlv-aanvraag in te dienen voor deze doelgroep maar mag de leerling als emb-leerling inschrijven als de leerling aan deze eisen volgens de school voldoet. Het vinkje in de leerlingenadministratie leidt bij DUO tot een tlv-bekostiging in de hoogste categorie (categorie 3). De specifieke aanvraag bijzondere zorgbekostiging voor EMB-leerlingen bij DUO wordt afgeschaft; zodra de leerling als emb-leerling in de leerlingenadministratie staat wordt deze extra zorgbekostiging automatisch door DUO toegekend.

⁵⁴ Juridisch kan een reguliere school niet verplicht worden om een symbiose-overeenkomst aan te gaan met een school voor gespecialiseerd onderwijs. Wel kan wettelijk worden bepaald dat een reguliere school desgevraagd verplicht is om in elk geval de mogelijkheden te onderzoeken (uitbreiding zorgplicht).

⁵⁵ In IJsland wordt een leerling in uitzonderlijke gevallen verwezen naar een special school, maar ook dan is het een tijdelijke plaatsing en wordt de leerling na maximaal 2 jaar teruggeplaatst naar de home school. De home school en ouders weten dit van tevoren en daar is geen discussie over.

⁵⁶ De Variawet biedt nu al de mogelijkheid dat een leerling in het gespecialiseerd onderwijs maximaal 3 maanden gedeeltelijk onderwijstijd doorbrengt op een reguliere school. Dit wordt dan aangepast tot volledige onderwijstijd. Nu kan dit alleen nog via de beleidsregel inclusieve leeromgeving, over.

Een mogelijkheid die nader kan worden onderzocht, is of het toch mogelijk is dat een reguliere school een emb-leerling kan toelaten en daarbij de tlv-bekostiging mag inzetten; aangezien deze leerlingen ook zorg in de school nodig hebben, zal dit een extra inspanning vergen van de reguliere school, omdat zonder de zorgcomponent toelating niet haalbaar zal zijn.

In hoofdstuk 7 worden de verschillende effecten van dit scenario nader beschreven.

II Scenario Rechtstreekse budgetbekostiging gespecialiseerd onderwijs

In dit scenario wordt een andere vorm van bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs voorgesteld, waarbij wordt afgestapt van de huidige tlv-systematiek waaraan een grote administratieve last is verbonden.

“Voor scholen in het gespecialiseerd onderwijs die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben, vergt de huidige tlv toepassing een grote menskracht die zijn doel voorbij schiet”

De aanname hierbij is dat de tlv in de praktijk niet HET instrument is om te bepalen of een leerling wel of niet in aanmerking komt voor gespecialiseerd onderwijs. Het is meer het bekostigingsinstrument geworden voor een leerling waar al duidelijk is dat die is aangewezen op gespecialiseerd onderwijs. De tlv aanvraag met inzet van het deskundigenadvies dient ertoe om dit voor het samenwerkingsverband te kunnen verantwoorden vanwege de bekostiging die hiermee is gemoeid.

In dit scenario komt (overigens net als in scenario I) het opp centraal te staan als HET instrument voor de school om samen met ouders doelen te stellen, planmatig te werken en periodiek te evalueren.

Voor scholen in het gespecialiseerd onderwijs die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben, vergt de huidige tlv toepassing een grote menskracht die zijn doel voorbij schiet. Elk samenwerkingsverband mag in het decentrale stelsel zijn eigen procedures, werkwijzen en criteria hebben waardoor het haast ondoenlijk is om bijvoorbeeld een herindicatie voor een leerling op een efficiënte wijze te regelen.

De oplossing wordt gezocht in een vorm van rechtstreekse budgetbekostiging door het Rijk voor het gespecialiseerd onderwijs⁵⁷.

Referentie cluster 1 en 2

Hierbij kan als referentiepunt gelden cluster 1 en 2. Bij cluster 1 en 2 is geregeld dat de schoolbesturen een vast bedrag ontvangen voor extra ondersteuning, waarbij het bedrag is vastgezet aan het bekostigingsniveau van 2011.

De instellingen voor cluster 1 en 2 ontvangen voor elke ingeschreven leerling wel de basisbekos-

⁵⁷ De PO-Raad en Sectorraad GO hebben in de brief van 15 mei 2024 aan de leden van de Tweede Kamercommissie OCW o.a. gepleit voor rechtstreekse en gemaximeerde bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs.

tiging van OCW. De instellingen kunnen het ondersteuningsbudget naar eigen wens inzetten en dienen dit ook te gebruiken voor leerlingen die zij ambulant begeleiden in het regulier onderwijs. Vanwege de vrije aanwending van deze middelen zijn zij flexibel in de reallocatie van deze middelen en blijken er in de praktijk steeds meer leerlingen regulier onderwijs te volgen, met inzet van de expertise van het gespecialiseerd onderwijs uit de clusters. We besteden daarom hieronder in het kort enige aandacht aan deze clusters.

Zowel cluster 1 als cluster 2 maken gebruik van landelijke (binnen de eigen sector vastgestelde) criteria voor toelating. De clusters hebben formeel geen zorgplicht, maar wel een ondersteuningsplicht. Dit houdt in dat bij plaatsing op een reguliere school van een leerling die valt binnen de indicatie criteria van het betreffende cluster, de cluster school verplicht is om de reguliere school bij het onderwijs aan deze leerling te ondersteunen.

Het aantal leerlingen in cluster 1 (doelgroep blinde en slechtziende leerlingen) bedraagt 2200. De beoordeling of een kind met een visuele beperking wordt toegelaten tot de school of in aanmerking komt voor ambulante begeleiding op een reguliere school ligt in handen van de commissie van onderzoek van de instelling; dit is een commissie op bestuursniveau die onafhankelijk is samengesteld. 85% van alle cluster 1 leerlingen ontvangen onderwijs op een reguliere school, al dan niet in combinatie met thuisonderwijs (hybride vorm). Ambulant begeleiders vanuit het expertisecentrum begeleiden de scholen bij de specifieke behoeften van deze leerlingen en benodigde aanpassingen in het onderwijs. Uit periodiek uitgevoerd representatief tevredenheidsonderzoek blijkt een hoge mate van tevredenheid bij scholen, ouders en leerlingen over de ambulante begeleiding door cluster 1⁵⁸.

“Zeker als het gaat om gedragsgerelateerde problematiek is de schoolcontext ook een belangrijke factor bij verwijzing”

De doelgroep van cluster 2 (doof, slechthorend, taalontwikkelingsstoornis⁵⁹) is beduidend groter en omvat 17.000 leerlingen. Hiervan verblijft ca. 60% in het regulier onderwijs. Naast integratie in de reguliere klas zijn er ook situaties van ‘school in de school’ en groepjes leerlingen die geïntegreerd onderwijs volgen in het regulier onderwijs (groep in school) met inzet van personeel uit cluster 2 (de zogenaamde medium-setting). Er is samenwerking met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor leerlingen in het grensgebied van meerdere clusters (met name in het grensgebied van cluster 2 en cluster 4⁶⁰). De toelaatbaarheid tot cluster 2 wordt bepaald door de commissie van onderzoek van de instelling op bestuursniveau, die evenals in cluster 1 onafhankelijk is samengesteld. Ook binnen cluster 2 blijkt uit periodiek uitgevoerd tevredenheidsonderzoek een hoge mate van tevredenheid bij scholen, ouders en leerlingen over de ambulante begeleiding door cluster 2⁶¹ binnen het regulier onderwijs.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het bekostigingssysteem voor cluster 1 en 2 niet automatisch toepasbaar is op cluster 3 en 4 leerlingen. Behalve dat de omvang van de populatie in cluster 3 en 4 veel groter is, is evident dat in cluster 1 en 2 de handicap of de gediagnosticeerde

⁵⁸ Flyer tevredenheidsonderzoek ambulante begeleiding cluster 1 door B&T, 2024.

⁵⁹ De groep leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis is veruit het grootst met ca 85%.

⁶⁰ Uit een rapport bij evaluatie passend onderwijs blijkt dat de samenwerking lang niet overal naar tevredenheid verloopt en nog voor verbetering vatbaar is, blz. 39 sectorrapport speciaal onderwijs. Ouders ervaren ook de systeemscheiding omdat de ambulant begeleider alleen ondersteunt voor de taalontwikkelingsstoornis en niet voor een nauw verwant leerprobleem (blz. 75 Evaluatierapport passend onderwijs).

⁶¹ Ervaringsonderzoek ambulante begeleiding Kentalis 2023 en Auris 2021 door B&T.

beperking duidelijk voorop staat en dus objectief te bepalen is. Die objectiviteit is lang niet zo duidelijk te definiëren in cluster 3 en 4. Zeker als het gaat om gedragsgerelateerde problematiek is de schoolcontext ook een belangrijke factor bij verwijzing, bijvoorbeeld door de handelingsverlegenheid van de reguliere school. Cluster 1 en 2 kunnen hun doelgroep op basis van de indicatiecriteria nog behoorlijk afgrenzen, dit is echter voor cluster 3 en 4 veel moeilijker, zo niet onmogelijk omdat dit voor de leerling ook een 'last resort' is.

Deze kanttekening laat onverlet dat het interessant is om te verkennen in hoeverre de administratieve last van de tlvs weggenomen kan worden door een andere bekostigingssystematiek van het gespecialiseerd onderwijs.

Introductie rechtstreekse bekostiging gespecialiseerd onderwijs

In dit scenario wordt er een rechtstreekse bekostiging met een vast budget ingevoerd voor cluster 3 en 4. Er zijn geen tlvs aanvragen meer nodig, waarmee de administratieve last die hiermee is gemoeid tot het verleden behoort. De rechtstreekse bekostiging bewerkstelligt rechtszekerheid bij het gespecialiseerd onderwijs, die kan rekenen op een vast budget. Hieraan gekoppeld is uiteraard een maximaal aantal beschikbare plaatsen. Dit voorkomt een open einde bekostiging.

De schoolbesturen voor gespecialiseerd onderwijs ontvangen van het Rijk voor elke ingeschreven leerling de basisbekostiging en ontvangen van het Rijk eveneens rechtstreeks een vast budget voor extra ondersteuning. Zij krijgen de verplichting om in het samenwerkingsverband overeenstemming te bereiken met de reguliere schoolbesturen over de inzet van de extra ondersteuning, die voortaan expertise-bekostiging wordt genoemd. De expertise-bekostiging kan worden gelabeld in het ondersteuningsplan aan een maximaal aantal beschikbare plaatsen, aan inzet van expertise in het regulier onderwijs, aan vormen van integratie tussen regulier/speciaal onderwijs etc. Wettelijk wordt geregeld dat het niet is toegestaan aan het samenwerkingsverband om middelen van het samenwerkingsverband over te hevelen naar het gespecialiseerd onderwijs, om zodoende extra plaatsen te verwerven in het gespecialiseerd onderwijs⁶². Het schoolbestuur voor gespecialiseerd onderwijs besluit om een leerling al dan niet toelaatbaar te verklaren, op advies van de commissie van begeleiding (die wordt hernoemd als commissie voor onderzoek en begeleiding).

Er zijn genoeg uitwerkingsvragen bij dit scenario, waar wij in het kader van dit onderzoek nu niet op kunnen ingaan. Bijvoorbeeld wat te doen als de expertise inzet van het so/vso in het regulier onderwijs niet aansluit bij de behoefte of kwalitatief onder de maat is; is er dan een mogelijkheid van 'opting-out'? Of moet er dan een bezwaar- of beroeps of klachtmogelijkheid zijn? Essentieel is dat de expertise-inzet moet aansluiten bij de expertise die al in het regulier onderwijs aanwezig is en die verder moet versterken; de expertise-inzet is hiermee vraaggericht en niet aanbodgericht. Naarmate het lukt om meer leerlingen te laten instromen in het regulier onderwijs in plaats van het gespecialiseerd onderwijs cq. te laten terugstromen naar het regulier onderwijs is het mogelijk om ook te spreken over overgang van personeel vanuit so/vso naar regulier onderwijs en daar de benodigde specifieke expertise nog meer te versterken. In hoofdstuk 7 wordt dit scenario meer uitgebreid beschreven en ingegaan op mogelijke ongewenste effecten.

⁶² De huidige bekostiging van de zware ondersteuning is ook een vorm van budgetbekostiging, maar dan aan het samenwerkingsverband. Als er meer leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs zijn dan bekostigd kunnen worden uit de ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband moeten de reguliere scholen de ontbrekende bekostiging bijplussen uit hun lumpsum en worden zij daarvoor naar rato van hun leerlingen aantal gekort in de bekostiging.

III Scenario Hulpstructuur gespecialiseerd onderwijs

In dit scenario wordt de zorgplicht van het regulier onderwijs centraal gesteld en bepaalt de reguliere school of een leerling al dan niet verwezen moet worden naar het gespecialiseerd onderwijs; een verwijzing wordt betaald uit het ondersteuningsbudget van het reguliere schoolbestuur. Het samenwerkingsverband kent de middelen voor zware ondersteuning toe aan alle aangesloten reguliere schoolbesturen, naar rato van het aantal leerlingen. De bedoeling is om hiermee voor elk schoolbestuur een integrale afweging mogelijk te maken, ook ten aanzien van de allocatie van de ondersteuningsmiddelen. Een plek in het gespecialiseerd onderwijs wordt dus bekostigd uit eigen middelen van het schoolbestuur, waarmee de tlv-procedure geheel overbodig wordt. Het samenwerkingsverband behoudt een basisbekostiging voor de inrichting van een gespecialiseerde, tijdelijke setting.

Aanmeldplicht regulier onderwijs

In het kader van het streven naar inclusief onderwijs is het belangrijk dat voor elke leerling in principe regulier onderwijs het uitgangspunt is. Pas wanneer het regulier onderwijs zelf, na onderzoek, niet in staat is om een passende plek te bieden aan de leerling is het de plicht van reguliere scholen om op zoek te gaan naar een andere passende plek. Bij aanmelding op een reguliere school is dit thans al geregeld in het kader van de wettelijke zorgplicht. Het gespecialiseerd onderwijs kan worden gezien als een hulpstructuur van het regulier onderwijs, een soort verlengde arm constructie. Om elke leerling gelijke kansen te geven om zich te mogen ontwikkelen binnen de eigen leefomgeving is in dit scenario het uitgangspunt dat elke leerling wordt aangemeld bij een reguliere school. Pas nadat de reguliere school heeft nagegaan wat de eigen (on)mogelijkheden zijn kan een vorm van gespecialiseerd onderwijs in beeld komen.

De bekostigingsprikkel in dit scenario is bedoeld om te stimuleren dat het regulier schoolbestuur creatief wordt om de beschikbare middelen dichtbij huis in te zetten voor de leerling om zo een dure verwijzing te voorkomen.

De rechtstreekse aanmelding bij onder instroom in sbo en so komt hiermee te vervallen. De cijfers laten zien dat deze rechtstreekse instroom de afgelopen 7 jaren is toegenomen van 1128 in 2015 naar 1474 in 2023 (een stijging van ruim 30%), zie Bijlage 2. Ook de rechtstreekse onder instroom in het so is toegenomen. In 2020 waren dit 3003 leerlingen en in 2023 3317 leerlingen, zie bijlage 3.

De zogenaamde emb-doelgroep wordt uitgezonderd van de rechtstreekse aanmelding bij een reguliere school, omdat die (op basis van landelijke criteria) recht hebben op een tlv-categorie 3 (hoog) en veelal zijn aangewezen op het gespecialiseerd onderwijs, mede vanwege de grote zorgcomponent die nodig is. Dit kan worden geregeld als omschreven in scenario I. In incidentele gevallen is wellicht toelating door regulier onderwijs wel mogelijk, maar dan moet de ook de zorg-bekostiging wel beschikbaar zijn.

De rechtsbescherming van ouders wordt nader geregeld om te voorkomen dat een reguliere school ten onrechte (al dan niet uit financiële motieven) de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs aan een leerling onthoudt.

Positionering gespecialiseerd onderwijs

Het gespecialiseerd onderwijs wordt in de wetgeving anders gepositioneerd als een gespecialiseerde setting van het regulier onderwijs. Wij hanteren hier de term gespecialiseerde voorziening voor maar dit kan uiteraard ook een andere benaming worden waar leerlingen bij voorkeur tijdelijk passende hulp, zorg en ondersteuning ontvangen, gericht op terugkeer naar het regulier onderwijs (school van herkomst of andere reguliere school). De gespecialiseerde voorziening wordt voor de basisbekostiging gefinancierd door het samenwerkingsverband en voor de ondersteuningsbekostiging door het verwijzende reguliere schoolbestuur. De gespecialiseerde voorziening valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband of onder een zelfstandig bestuur. De leerlingen blijven altijd ingeschreven op een reguliere school, die dus 'eigenaar' blijft van de leerling. Dit betekent dus ook dat de reguliere school betrokken blijft bij de ontwikkelingen van de leerling. Dit past bij het tijdelijk karakter van de gespecialiseerde voorziening gericht op een terugkeer naar de reguliere school.

“De leerlingen blijven altijd ingeschreven op een reguliere school, die dus ‘eigenaar’ blijft van de leerling”

Overgang so/vso

Voor leerlingen die onderwijs volgen in een gespecialiseerde voorziening in het primair onderwijs en overstappen naar het vo-samenwerkingsverband geldt opnieuw aanmeldplicht bij het regulier voortgezet onderwijs. De reguliere vo-school beoordeelt of het mogelijk is deze leerling onderwijs aan te bieden met extra ondersteuning, (zelf of op een andere school). Plaatsing op een gespecialiseerde voorziening is mogelijk, maar dient bekostigd te worden door de vo-school van aanmelding. Deze vo-school blijft 'eigenaar' van deze leerling. Plaatsing in de gespecialiseerde voorziening gebeurt alleen voor de onderbouw, zodat met name voor leerlingen met profiel vervolgonderwijs of arbeidsmarktgericht wordt gezien of het na enkele jaren alsnog mogelijk is deze leerlingen in te schrijven bij regulier vo resp. praktijkonderwijs, t.b.v. een betere stap naar het beroepsonderwijs (mbo/hbo/wo). Dit gebeurt vanuit het oogpunt van gelijke kansen voor elke leerling; bekend is dat leerlingen uit het regulier onderwijs grotere kansen hebben op de arbeidsmarkt dan leerlingen uit het gespecialiseerd onderwijs.

Terugplaatsing

Ten aanzien van leerlingen die via regulier onderwijs worden geplaatst in de gespecialiseerde voorziening geldt een tijdelijke plaatsing, vergelijkbaar met scenario I. De gespecialiseerde voorziening krijgt de wettelijke opdracht om in elk geval jaarlijks met ouders na te gaan of terugkeer naar regulier mogelijk is, via het reguliere overleg in het kader van het opp. Leerlingen worden niet ingeschreven in de gespecialiseerde voorziening (het is geen door het Rijk bekostigde school) maar blijven altijd leerling van de reguliere school.

Met betrekking tot het sbo, wordt in het primair onderwijs de duur van een plaatsing in het OPC wettelijk vastgelegd op maximaal 2 jaar, zonder de mogelijkheid van verlenging.

7. Effecten van Scenario's

De beleidsopties in hoofdstuk 5 zijn zeer verschillend van aard. Dit geldt voor zowel de mate waarin de opties ingrijpen in het systeem van passend onderwijs (binnen het systeem passen of leiden tot wijziging van dit systeem) als het aangrijpingspunt dat wordt gekozen (focus op gespecialiseerd onderwijs, samenwerkingsverband, regulier onderwijs). Sommige opties zijn complementair en kunnen gezamenlijk worden gerealiseerd maar er zijn ook opties die tegengesteld zijn.

7.1. Effecten Scenario I TLV voor duur schoolloopbaan

Effect op gespecialiseerd onderwijs/samenwerkingsverband

Doordat de tlv's voor de duur van de onderwijsloopbaan in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs worden afgegeven (met een knip in onderbouw/bovenbouw voor leerlingen met een profiel vervolgonderwijs) wordt een aanzienlijke besparing bereikt in administratieve last. Dit geldt voor het gespecialiseerd onderwijs in het bijzonder, omdat de plicht daarmee wegvalt om bij afloop van een tlv tijdig een nieuwe tlv aan te vragen in verband met de bekostiging.

In veel gevallen is dat een extra gecompliceerd proces omdat leerlingen uit verschillende samenwerkingsverbanden afkomstig zijn, waarbij de school dus ook rekening moet houden met de procedures en de criteria van elk samenwerkingsverband. Uit het onderzoek van Sardes blijkt dat digitale systemen niet op elkaar zijn afgestemd en soms ook handmatig gegevens moeten worden overgenomen. Dit kost onnodig veel tijd en inzet. Inzet die niet kan worden besteed aan het begeleiden van leraren en leerlingen. Het betreft niet alleen de hoeveelheid tijd die de school voor gespecialiseerd onderwijs hierin moet stoppen, maar ook tijd en dus geld bij het samenwerkingsverband. Elke tlv-aanvraag moet worden beoordeeld om compleetheid en moet inhoudelijk worden getoetst. Bovendien moet elke tlv-aanvraag worden beoordeeld door twee deskundigen in het kader van het verplichte deskundigenadvies. Vervolgens moet de tlv-verklaring worden afgegeven en ordentelijk worden voorzien van de juridische eisen (nummer, motivering, termijn voor bezwaar etc.) en toegestuurd aan de school, in afschrift aan de ouders. Al met al leidt dat ook voor het samenwerkingsverband tot een behoorlijke vermindering van de administratieve last.

In het kader van dit onderzoek kan geen exacte financiële raming worden gegeven van de mogelijke financiële besparing, dit vergt nader onderzoek.

Effect op toegang tot gespecialiseerd onderwijs

Een van de redenen van veel samenwerkingsverbanden om te kiezen voor tijdelijke tlv's is om daardoor school en ouders te verplichten periodiek na te gaan om het gespecialiseerd onderwijs nog nodig is voor de leerling; dit is gerechtvaardigd uit oogpunt van doelmatige besteding van middelen (het zijn kostbare plekken die het samenwerkingsverband financiert) en uit oogpunt van inclusief onderwijs. In hoofdstuk 1 is echter al vermeld dat het aantal teruggeplaatste leerlingen van het gespecialiseerd onderwijs naar het regulier onderwijs op dit moment zeer laag is, variërend van 0,7% (sbo) tot 2% (so/vso, cluster 1 tot en met 4). Dit resultaat staat niet in verhouding tot het inzetten van een tijdrovend instrument als de tlv voor dit doel. De sturingsfunctie van de tlv met een bepaalde duur mist hierbij zijn doel.

“Ook wordt wettelijk geregeld dat een verwijzing in principe een tijdelijke plaatsing is in het gespecialiseerd onderwijs”

Blijft staan dat het samenwerkingsverband behoefte zal hebben aan instrumenten en middelen om te voorkomen dat de systeemdeling gespecialiseerd onderwijs en regulier onderwijs blijft bestaan en het toekomstperspectief van leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs slechter is dan die van leerlingen in het regulier onderwijs.

Daarom wordt in dit scenario wettelijk geregeld dat jaarlijks door de school voor gespecialiseerd onderwijs met de ouders wordt bezien of terugplaatsing mogelijk is. Ook wordt geregeld dat vormen van symbiose met het regulier onderwijs verplicht is voor bepaalde leerlingen (in elk geval voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en leerlingen in het vso met profiel vervolgonderwijs). Ook wordt wettelijk geregeld dat een verwijzing in principe een tijdelijke plaatsing is in het gespecialiseerd onderwijs en dat de reguliere school zodra dat in het belang van de leerling is, de leerling weer terugneemt en dan een opnameplicht heeft. De verwijzende reguliere school blijft daarom betrokken bij het onderwijsproces van de leerling en vertoont daarmee een vorm van eigenaarschap. Mocht terugkeer naar de eigen school in uitzonderingsgevallen⁶³ op voorhand onmogelijk worden geacht, dan zoekt de verwijzende school een andere reguliere school die gekoppeld wordt aan de school voor gespecialiseerd onderwijs met het oog op een terugkeer naar regulier onderwijs. Het opp kan stapsgewijze doelen bevatten die gericht zijn op terugkeer naar het regulier onderwijs. Dit sluit beter aan op de huidige taken van de commissie van begeleiding. Artikel 40b lid 2 van de Wet op de expertisecentra vermeldt de huidige taken van de commissie:

De commissie voor de begeleiding heeft tot taak:

- te adviseren over het vaststellen en bijstellen van het ontwikkelingsperspectief, bedoeld in artikel 41a, eerste,
- tweede en vijfde lid,
- het ten minste één keer per jaar evalueren van het ontwikkelingsperspectief en hiervan verslag te doen aan het bevoegd gezag,
- te adviseren over terugplaatsing of overplaatsing van de leerling naar het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs, en
- het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, te adviseren over de begeleiding van leerlingen op scholen als bedoeld in die wetten.

⁶³ Bijvoorbeeld bij ernstige gedragsproblematiek die de veiligheid van andere betrokkenen in de school ernstig heeft geschaad. In dat geval legt de school de casus ter toetsing voor aan het samenwerkingsverband.

De commissie voor begeleiding moet dus nu ook al adviseren over mogelijke terugplaatsing en bijstelling van het opp en het ontwikkelingsperspectief. Deze taak kan wettelijk nog worden aangescherpt door te bepalen dat jaarlijks met ouders (en leerling) moet worden gezien of symbiose dan wel terugplaatsing mogelijk is naar regulier onderwijs. Ook de verwijzende school kan hierbij een belangrijke rol spelen en blijft betrokken bij het opp dat door de school voor gespecialiseerd onderwijs wordt opgesteld.

Het is aan de scholen en aan het samenwerkingsverband om deze taak van de commissies serieus te nemen en hierop te sturen. De commissies moeten in staat zijn om hun taak onafhankelijk en professioneel in te vullen, in het belang van de leerling. Omdat de professionals in deze commissies in dienst zijn van de school is het zaak dat het samenwerkingsverband dit goed monitort en de kwaliteit van de adviezen eventueel steekproefsgewijs controleert. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband kunnen hierover nadere afspraken worden gemaakt en kan bijvoorbeeld een vaste werkwijze voor de commissies worden afgesproken.

“Niet de tlv maar het opp wordt daarmee het instrument waarmee school en ouders jaarlijks gezien of een terugplaatsing (al dan niet via symbiose) mogelijk is.”

Effect op ouders

Een van de redenen waarom het terugplaatsingspercentage zo laag is, is gelegen in het feit dat het gespecialiseerd onderwijs zeer goed in staat is om de leerling weer een veilige pedagogische context te geven waar de leerling weer kan ‘opbloeien’ en ervaren ouders dit uiteraard als heel fijn en wensen dit zo te houden. Een tlv die voor onbepaalde duur wordt afgegeven zal de ouders rust geven, in tegenstelling tot een tlv waarvan ouders op voorhand weten dat die na bijvoorbeeld twee jaar afloopt; dat bevordert de onrust en onduidelijkheid bij ouders.

Om leerlingen toch zoveel mogelijk onderwijskansen te geven is het goed dat terugkeer naar het regulier onderwijs in beeld blijft. In dit scenario gebeurt dat door de commissie van begeleiding de taak te geven om jaarlijks met ouders te kijken of een vorm van symbiose mogelijk is, al dan niet leidend tot een eventuele terugplaatsing. Dit wordt een verplicht onderdeel van het opp. Ook blijft de verwijzende reguliere school in beeld met het oog op een terugkeer. Ouders hebben instemmingsrecht op het handelingsdeel van het opp en met ouders moet op overeenstemming gericht overleg worden gevoerd over het uitstroomprofiel (artikel 41a Wet op de expertisecentra). Niet de tlv maar het opp wordt daarmee het instrument waarmee school en ouders jaarlijks gezien of een terugplaatsing (al dan niet via symbiose) mogelijk is. Bij een geschil over het toekomstperspectief van de leerling tussen ouders en school blijft de huidige wettelijke regeling intact; dit is een geschil over het opp waarbij ouders een beroep kunnen doen op de geschillencommissie passend onderwijs.

Effect op grensverkeer/verhuizing

Bij grensverkeer wordt de tlv afgegeven door de reguliere school van het samenwerkingsverband waar de leerling daarvoor is ingeschreven cq. het samenwerkingsverband van de woonplaats van de leerling bij eerste aanmelding (onderinstroom). Indien de school voor gespecialiseerd onderwijs een hogere categorie bekostiging nodig vindt, zal dit beargumenteerd voorgelegd moeten worden aan het samenwerkingsverband waaruit de leerling afkomstig is. Voorkomen moet worden dat er patstellingen ontstaan waar de leerling de dupe van wordt; geschillen tussen samenwerkingsverbanden moeten kunnen worden voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie passend onderwijs, die hiervoor een wettelijke grondslag ontvangt.

Bij verhuizing naar een ander samenwerkingsverband dient het nieuwe samenwerkingsverband een tlv af te geven. Dit doet recht aan het decentrale stelsel van passend onderwijs (zie hoofdstuk 5 hierover bij deze beleidsoptie). Dit zal leiden tot hogere administratieve lasten omdat de tlv geen landelijke werking meer heeft. Het gaat echter om niet meer dan 1,5 procent van het totale aantal leerlingen. Het is gewenst om nader onderzoek te doen of verhuizingen evenredig over de samenwerkingsverbanden zijn verdeeld.

Ongewenste effecten

Een ongewenst effect zou zijn als door dit scenario het gespecialiseerd onderwijs en regulier onderwijs verder uit elkaar komen te staan binnen het samenwerkingsverband en dat het onderwijs hiermee niet meer inclusief wordt. Met een ongeclauseerde tlv voor de duur van de onderwijsloopbaan verdwijnt de prikkel, is dan de gedachte, bij het gespecialiseerd onderwijs om actief te werken aan een terugkeer naar het regulier onderwijs. Hiertegenover staat de vaststelling dat het instrument van een tijdelijke tlv op dit moment zijn doel voorbij schiet, gelet op het zeer lage percentage leerlingen dat terugkeert naar het regulier onderwijs.

Daarom wordt ingezet op een ander instrumentarium om de focus meer dan nu te richten op een terugkeer naar het regulier onderwijs door middel van een tijdelijke plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs. Dit kan met behulp van de volgende extra maatregelen:

- Al bij verwijzing moet de communicatie met ouders gericht zijn op een mogelijke terugkeer naar het regulier onderwijs en dit helder worden vastgelegd in afspraken met ouders⁶⁴.
- Anders dan nu moet de verwijzende school mede-verantwoordelijkheid gaan dragen voor een succesvolle terugkeer naar de eigen school. De verwijzende school blijft ook na verwijzing betrokken bij de leerling en verdwijnt niet uit beeld bij leerling en ouders (zoals dat nu wel het geval is). Die betrokkenheid manifesteert zich door regelmatig overleg met de gespecialiseerde school en leerling/ouders over het opp en daarin stappen in te bouwen richting terugkeer.
- Symbiose wordt verplicht gesteld voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en leerlingen in het vso met profiel vervolgonderwijs en voor overige leerling onderzocht of dit tot de mogelijkheden behoort.
- De verwijzende school krijgt wettelijk de plicht opgelegd om de leerling terug te nemen zodra de school voor gespecialiseerd onderwijs aangeeft dat de leerling hieraan toe is.
- De school voor gespecialiseerd onderwijs krijgt wettelijk de plicht opgelegd in het opp jaarlijks (of zoveel eerder als mogelijk) te onderzoeken of een terugkeer naar regulier onderwijs al dan niet in combinatie met symbiose mogelijk is.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.zeeluwe.nl/verlenging-tlv-en-terugplaatsing/#:~:text=Als%20ouders%20en%20school%20de,de%20kans%20op%20terugplaatsing%20groter.>

Focus op tijdelijke plaatsing vergt een andere mindset van alle betrokkenen bij de leerling. Het samenwerkingsverband, de verwijzende school en de ontvangende school zijn belangrijke spelers om dit goed te communiceren naar ouders, zowel in het voortraject van verwijzing en door het ondersteunpunt als bij toelating in het gespecialiseerd onderwijs. Van de school voor gespecialiseerd onderwijs wordt verwacht om hierin de lead te nemen zodra de leerling daar is ingeschreven. Overkoepelend is het van belang dat in het samenwerkingsverband een strategische koers wordt uitgezet naar inclusief onderwijs en naar de wijze waarop de expertise naar de leerling kan worden gebracht in plaats van de leerling naar de expertise. Het is de taak van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband om elkaar te blijven aanspreken op het bieden van kansen voor elke leerling en elke leerling de gelegenheid te geven om te profiteren van een optimale leeromgeving dichtbij huis.

Bovenstaande maatregelen kan door het gespecialiseerd onderwijs worden ervaren als nieuwe administratieve last, omdat er overleg moet zijn met de reguliere school en het opp een belangrijke functie krijgt in het vastleggen van de stappen richting terugkeer naar het regulier onderwijs (waaronder symbiose). Gelet op het belang van de leerling en diens toekomstperspectief mag dit echter worden gevraagd van de school voor gespecialiseerd onderwijs.

7.2. Effecten scenario II Rechtstreekse budgetbekostiging gespecialiseerd onderwijs

Effect op gespecialiseerd onderwijs

Het toekennen van een vast (gemaximeerd) budget (rechtstreeks door het Rijk) voor ondersteuningsbekostiging (expertise-bekostiging te noemen), naast een basisbedrag per leerling voor basisbekostiging bewerkstelligt een grote vermindering van de administratieve last bij het gespecialiseerd onderwijs, omdat er geen tlv herindicaties meer nodig zijn. Het stelt het gespecialiseerd onderwijs in staat om de specifieke expertise te behouden en in te zetten voor versterking van het regulier onderwijs. Tegelijk geeft het de zekerheid dat leerlingen die zijn aangewezen op een school voor gespecialiseerd onderwijs daar ook toegang tot hebben.

In dit scenario wordt de afhankelijkheid van het gespecialiseerd onderwijs ten aanzien van het toekennen van de ondersteuningsbekostiging weggehaald; het gespecialiseerd onderwijs is niet meer afhankelijk van de toekenning van een tlv door het samenwerkingsverband en discussies met het samenwerkingsverband over de hoogte van de bekostigingscategorie behoort tot het verleden. Ook vervalt de administratieve last om bij diverse samenwerkingsverbanden waar de leerlingen uit afkomstig zijn rekening te houden met alle verschillende tlv-procedures en criteria.

De beslissing over toelaatbaarheid van een leerling in het gespecialiseerd onderwijs wordt voortaan genomen door de sbo/so/vso-school zelf, net als in cluster 1 en 2. Dit gebeurt door de commissie van onderzoek/begeleiding van de school; die inventariseert de ondersteuningsbehoefte van de leerling afgezet tegen de ondersteuningsmogelijkheden van de school. De commissie adviseert daarop het bevoegd gezag van de school om de leerling al dan niet toelaatbaar te verklaren.

Door te werken met een vast budget voor ondersteuningsbekostiging is het mogelijk dat het gespecialiseerd onderwijs nieuwe arrangementen gaat aanbieden door de expertise in te zetten in het regulier onderwijs, bij terugplaatsing ook nazorg aan te bieden, door te participeren met gespecialiseerd personeel in trajectklassen in het voortgezet onderwijs etc. De ontwikkeling in cluster 1 en 2 laat zien dat het mogelijk is om veel leerlingen in het regulier onderwijs terug te plaatsen cq te ondersteunen (cluster 1: 85% en cluster 2: 60%), met inzet van ambulant begeleiders (in verschillende arrangementen: kind in school, klas/groep-in-school, school-in-school). Vanaf 2011 tot 2023 is het aantal leerlingen uit cluster 2 binnen het regulier onderwijs met 31 procent gestegen, onder gelijktijdige daling in dezelfde periode van het aantal cluster 2 leerlingen in het speciaal onderwijs met 7 procent en het voortgezet speciaal onderwijs met 35 procent (zie tabel Bijlage 4).

Effect op samenwerkingsverband

In het samenwerkingsverband maken het gespecialiseerd onderwijs en het regulier onderwijs afspraken over een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen. Hiertoe behoort ook het vaststellen van de criteria voor verwijzing en plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs en afspraken over de basisondersteuning en zo mogelijk ook het vergroten hiervan, zodat er geen verdere druk ontstaat op de beschikbare plekken in het gespecialiseerd onderwijs. De criteria voor verwijzing liggen vast in het Ondersteuningsplan. De criteria hebben betrekking op de ondersteuningsbehoefte van de leerling in relatie tot de schoolcontext. Voorkomen moet worden dat het medische model weer wordt toegepast (dus geen slagboomdiagnostiek). Op basis hiervan heeft het gespecialiseerd onderwijs bij een aanvraag om toelaatbaarheid/toelating de mogelijkheid om een aanvraag te beoordelen; de criteria zijn richtinggevend voor de commissie van onderzoek van het gespecialiseerd onderwijs. Hierbij kan ook het doelgroepenmodel⁶⁵ van de Sectorraad GO hulp bieden om de juiste begeleiding vorm te geven inclusief het uitstroomperspectief.

Om te voorkomen dat er (verdere) opwaartse druk ontstaat op onderwijsplekken in het gespecialiseerd onderwijs wordt het aantal beschikbare onderwijsplekken wettelijk gemaximeerd voor de samenwerkingsverbanden. Hiervoor kan een vast peilmoment worden gehanteerd dat in het recente verleden moet worden vastgesteld, om ongewenst strategisch gedrag uit te sluiten. Bijvoorbeeld kan gekozen worden voor het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs op de teldatum 1 februari 2024 of het gemiddelde van de laatste drie schooljaren. Het samenwerkingsverband mag zelf een lager aantal beschikbare onderwijsplekken in het ondersteuningsplan vaststellen mits dit gaat in combinatie van inzet van de expertise-ondersteuning van het gespecialiseerd onderwijs in het regulier onderwijs. Dit voorkomt verlies van expertise en bevordert de inzet van specifieke deskundigheden in het regulier onderwijs en versterkt de beweging naar inclusief onderwijs.

Tegelijk wordt wettelijk vastgelegd dat het gespecialiseerd onderwijs werk moet maken van terugplaatsing van leerlingen waar mogelijk (net als in scenario 1 middels symbiose voor leerlingen in het sbo en leerlingen in het vso met profiel vervolgonderwijs, blijvende betrokkenheid van de verwijzende school en een terugkeer plicht voor het regulier onderwijs). Het opp is hiervoor het centrale instrument, middels jaarlijkse evaluatie met de ouders en de leerling.

Hierbij is het wenselijk om met enige regelmaat te evalueren wat de aantallen leerlingen zijn in het gespecialiseerd onderwijs en de leerlingen die ambulant begeleid worden. Wanneer er structureel meer leerlingen weer in het reguliere onderwijs geplaatst kunnen worden, dan is het logisch dat

⁶⁵ <https://doelgroepenmodel.nl/>

de gemaximeerde bedragen heroverwogen worden. De vrijval van middelen kan worden gebruikt om het regulier onderwijs verder te versterken en door inzet van (bovenformatief) personeel in het gespecialiseerd onderwijs in het regulier onderwijs.

Effect op ouders

Het besluit tot toelaatbaarheid/toelating wordt niet meer door het samenwerkingsverband genomen, maar door de school voor gespecialiseerd onderwijs.

De vrije schoolkeuze van ouders blijft hierbij intact; een ouder mag, net als nu, een leerling aanmelden bij een school voor gespecialiseerd onderwijs. De school van aanmelding heeft zorgplicht, ook als de commissie van onderzoek van mening is dat een leerling niet toelaatbaar is. In dat geval moet de school een passend aanbod doen van een reguliere school die in staat is om tegemoet te komen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

Bij zij-instroom zal, net als nu, sprake zijn van een verwijzende school; deze school heeft zorgplicht en moet dus zorgen voor een passende onderwijsplek als het de school zelf niet meer lukt. De verwijzende school overlegt met de ouders over een andere school. In eerste instantie is dat een andere reguliere school. Als dit niet mogelijk blijkt, vraagt de school, na overleg met de ouders, bij de commissie van onderzoek van de school voor gespecialiseerd onderwijs, een tlv aan. Met het afgeven van de tlv door de commissie van onderzoek is de weg vrij voor de ouders om de leerling aan te melden bij de school en kan de leerling geplaatst worden. Indien het wettelijk maximum aantal plekken (of het langere maximum aantal plekken dat het samenwerkingsverband zelf heeft vastgesteld) is bereikt, heeft de school voor gespecialiseerd onderwijs de plicht om expertise-bekostiging in te zetten in het regulier onderwijs en een maatwerk-arrangement samen te stellen die de reguliere school in staat stelt om het onderwijs, al dan niet in aangepaste vorm, voort te zetten (tijdelijk of permanent).

“De beweging die in gang wordt gezet hiermee kan kort worden samengevat als: ‘expertise naar de leerling, in plaats van leerling naar de expertise.’”

Effect op toegang gespecialiseerd onderwijs

Het aantal beschikbare onderwijsplekken wordt wettelijk geregeld. De wetgever heeft hiermee een belangrijk en direct instrument in handen om ervoor te zorgen dat meer leerlingen dan nu in het regulier onderwijs kunnen verblijven. Door de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs te bevriezen, blijft de werkgelegenheid van het personeel in het gespecialiseerd onderwijs gewaarborgd, en belangrijker nog, ook de expertise van het personeel. De beweging naar inclusief onderwijs wordt ingezet door die expertise naar het regulier onderwijs te brengen en zo docenten (of ander onderwijspersoneel zoals klassenassistent, verpleegkundige, gedragswetenschapper) in het regulier onderwijs in de klas en in de school te equiperen. Het is aan het samenwerkingsverband hoe zij die expertise inzet willen vormgeven; dit kan leiden tot kleinere klassen, vormen van co-teaching, meer traject klassen maar ook het delen van expertise door kennisoverdracht etc. De beweging die in gang wordt gezet hiermee kan kort worden samengevat als: ‘expertise naar

de leerling, in plaats van leerling naar de expertise'. Dit komt tegemoet aan de wens van veel scholen die wel meer inclusief willen werken, maar aangeven dat zij de juiste randvoorwaarden daarvoor ontberen.

De juridische vorm waarbij het aantal beschikbare onderwijsplekken wordt geregeld moet nader worden uitgewerkt; het ligt voor de hand om de basis daarvoor in een formele wet te regelen en het percentage beschikbare plekken per samenwerkingsverband nader te regelen in een amvb of in een ministeriële regeling.

Het samenwerkingsverband krijgt de wettelijke mogelijkheid om het aantal beschikbare onderwijsplekken ook zelf te maximeren op een lager aantal dan het wettelijk maximum. Daarmee heeft het samenwerkingsverband ook zelf het stuur in handen om meer in te zetten op inclusief onderwijs en expertise-transfer vanuit het gespecialiseerd onderwijs.

Effect op grensverkeer/verhuizing

In dit scenario is geen sprake meer van grensverkeer omdat de middelen rechtstreeks toegekend zijn aan de school voor gespecialiseerd onderwijs. Bij verhuizing zal de bekostiging plaatsvinden door de nieuwe school voor gespecialiseerd onderwijs.

Ongewenste effecten

Een ongewenst effect zou kunnen zijn dat het regulier onderwijs de expertise-inzet ervaart als gedwongen winkelnering. Er zijn in het verleden samenwerkingsverbanden geweest die de inzet van ambulante begeleiding van het gespecialiseerd onderwijs hebben afgebouwd, omdat dit voor hen te weinig meerwaarde bood. Dit effect kan worden tegengegaan door goede afstemming tussen vraag en aanbod. De vraag van het regulier onderwijs om gerichte ondersteuning moet leidend zijn en het gespecialiseerd onderwijs zal dus vraaggestuurd moeten werken. Naast klassieke vormen als ambulante begeleiding zijn er ook vele andere vormen denkbaar waarbij specifieke expertise van het gespecialiseerd onderwijs wordt ingezet; in plaats van een 'vliegende kiep' is er steeds meer behoefte aan meer ondersteuning in de klas of de school, trajectklassen etc, waar gespecialiseerd personeel door deze samenwerking docenten ontlasten.

Een ander ongewenst effect is dat de budgetbekostiging een rem zet op meer inclusief onderwijs, want 'aanbod schept vraag'. Er is geen prikkel om te werken aan minder verwijzing en aan terugplaatsing naar regulier onderwijs; de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs is immers al gegarandeerd⁶⁶. Dit ongewenst effect kan op diverse manieren worden tegengegaan. Allereerst door het samenwerkingsverband wettelijk de mogelijkheid te geven om het maximum aantal onderwijsplekken te verlagen. Daarmee ontstaat een schuif in de bekostiging; door de schuif naar links te bewegen (minder onderwijsplekken), ontstaat er een grotere schuif aan de andere kant voor inzet van de expertise-bekostiging in het regulier onderwijs. Daarmee heeft het samenwerkingsverband een belangrijk middel in handen om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs te ondersteunen (expertise naar de leerling in plaats van leerling naar de expertise). Verder mag van elk samenwerkingsverband gevraagd worden om een zo hoog mogelijk niveau van basisondersteuning af te spreken, zodat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte goed geholpen kunnen worden in het regulier onderwijs en verwijzing niet nodig is; een landelijke norm kan hierbij helpen. Voor leerlingen die toegelaten zijn tot het speciaal onderwijs gelden de maatregelen die ook in scenario I al zijn benoemd (zie paragraaf ongewenste effecten bij scenario I):

⁶⁶ Overigens laat de ontwikkeling in cluster 1 en 2 zien dat ook in een systeem van rechtstreeks bekostiging het mogelijk is om meer leerlingen in het regulier onderwijs te plaatsen.

- De focus ligt op tijdelijke plaatsing in het gespecialiseerd onderwijs;
- waar mogelijk maken leerlingen deel uit van een symbiose-traject als tussenstap richting terugkeer naar regulier onderwijs;
- in het opp wordt jaarlijks (of zoveel eerder als mogelijk) geëvalueerd met ouders of terugplaatsing naar het regulier onderwijs mogelijk is;
- de verwijzende reguliere school blijft betrokken bij de leerling en maakt met de school voor gespecialiseerd onderwijs afspraken in het opp over terugkeer naar de eigen school.
- de verwijzende reguliere school is wettelijk verplicht om de leerling terug te nemen zodra de school voor gespecialiseerd onderwijs aangeeft dat de leerling hieraan toe is.

Al met al zijn er voldoende maatregelen denkbaar die bevorderen dat regulier en gespecialiseerd onderwijs nauw met elkaar samen werken gericht op terugkeer naar de eigen school (of in uitzonderingsgevallen naar een andere regulier school). Er zijn voldoende mogelijkheden om tijdelijke plaatsing meer dan nu kansrijk te achten; randvoorwaardelijk is hierbij steeds de gezamenlijke mindset om leerlingen zoveel mogelijk kansen te geven om zich in de eigen leefomgeving te mogen ontwikkelen.

Een ander ongewenst effect is dat er kinderen tussen wal en schip dreigen te komen. In het huidige stelsel wordt een leerling toelaatbaar verklaard en moet het samenwerkingsverband altijd de daarbij behorende ondersteuningsbekostiging afdragen via DUO. Omdat samenwerkingsverbanden ook met een gemaximeerde financiering te maken hebben, kan het gebeuren dat de extra ondersteuningsbekostiging tekortschiet. Het is daarom nu wettelijk geregeld dat de reguliere scholen vanuit de lumpsum-bekostiging dan moeten bijdragen; geborgd is op die manier dat het gespecialiseerd onderwijs altijd voldoende bekostiging ontvangt voor toegelaten leerlingen. In dit scenario kan het voorkomen dat leerlingen wel toelaatbaar worden verklaard door de school voor gespecialiseerd onderwijs maar dat het maximum aantal onderwijsplekken is bereikt en er dus geen plaats is. In zekere zin is dat geen nieuwe situatie; door de stijging van het aantal tlv's komt het nu ook steeds vaker voor dat een speciale school een zogenaamde vol-verklaring afgeeft, omdat er geen plek is.

Een belangrijk verschil is dat in de huidige wetgeving is geregeld dat wel de school van herkomst, maar niet de school voor gespecialiseerd onderwijs zorgplicht heeft; in dit scenario is geregeld dat in die situatie de school voor gespecialiseerd onderwijs de plicht heeft om de reguliere school te ondersteunen in het realiseren van een ondersteunings-arrangement nu de leerling (tijdelijk) niet geplaatst kan worden in het gespecialiseerd onderwijs. Dit moet voorkomen dat de leerling en de school verstoken blijft van benodigde ondersteuning en dat de leerling een zgn. thuiszitter wordt.

7.3. Effecten scenario III Hulpstructuur gespecialiseerd onderwijs

Effecten op gespecialiseerd onderwijs/samenwerkingsverband

Dit scenario heeft de meest verstrekkende effecten ten opzichte van het huidige stelsel. Het gespecialiseerd onderwijs ontvangt geen rechtstreekse bekostiging meer van het Rijk, omdat deze

middelen worden verstrekt aan de samenwerkingsverbanden (voor de basisbekostiging) en de reguliere schoolbesturen (voor de ondersteuningsbekostiging⁶⁷) en leerlingen blijven ingeschreven in het regulier onderwijs, ook na plaatsing in de gespecialiseerde voorziening. De bekostigingsprikkel wordt hiermee verlegd naar het regulier onderwijs; verwijzen kost geld. Doordat alleen reguliere scholen nog kunnen verwijzen, is er niet langer sprake van tijdrovende tlv-aanvraagprocedures door het gespecialiseerd onderwijs bij meerdere samenwerkingsverbanden. De bekostiging is automatisch geregeld door het besluit van de verwijzende reguliere school die ook de bijbehorende middelen dient over te maken. De registratie bij DUO kan eenvoudig worden geregeld, door een mutatie bericht van de reguliere school. Voor administratieve doeleinden zal de gespecialiseerde voorziening nog wel een brinnummer nodig hebben.

Ten opzichte van de huidige situatie wordt bereikt dat er geen sprake meer kan zijn van een mogelijke belangentegenstelling tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs omdat de middelen in handen liggen van het regulier onderwijs en het gespecialiseerd onderwijs is gepositioneerd als hulpstructuur van het regulier onderwijs. Het gespecialiseerd onderwijs schrijft geen leerlingen meer in en ontvangt evenmin rechtstreekse bekostiging ontvang van het Rijk. Het bestuur van de huidige gespecialiseerde scholen wordt in dit scenario bij voorkeur overgedragen aan het samenwerkingsverband⁶⁸.

“Door het verleggen van de bekostiging ontstaat ook een financiële prikkel”

De expertise in het gespecialiseerd onderwijs wordt behouden en is in de vorm van de gespecialiseerde voorziening aanwezig. Wettelijk wordt vastgelegd dat elk samenwerkingsverband een gespecialiseerde voorziening heeft, hoe het ook wordt vorm gegeven. Het samenwerkingsverband dient een begroting en formatieplan voor de personele inzet van deze voorziening vast te stellen, in overleg met de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband. Het personeel van de gespecialiseerde voorziening wordt in het plan flexibel ingezet conform de doelen in het ondersteuningsplan om de ondersteuning waar mogelijk dichtbij of in de reguliere school te organiseren. Net als in scenario II geldt hier het adagium: ‘de expertise naar de leerling en niet de leerling naar de expertise’.

Effecten op regulier onderwijs

De tlv-systematiek is niet meer nodig omdat elk regulier schoolbestuur zelf beschikt over de ondersteuningsmiddelen om een plek in het gespecialiseerd onderwijs te bekostigen.

Door het verleggen van de bekostiging ontstaat ook een financiële prikkel; meer dan nu zal een school of schoolbestuur zich realiseren dat het verwijzen van een leerling geld kost, en dat een paar verwijzingen per schooljaar gelijk kan staan aan de inzet van bijna 1 fte docent. Of de bekostigingsprikkel voldoende uitwerkt om de ondersteuning dicht bij het regulier onderwijs te realiseren moet worden afgewacht.

De Wet op de Expertisecentra kan waarschijnlijk komen te vervallen of wordt beperkt tot bepalingen over cluster 1 en 2 en (de kwaliteitseisen ten aanzien van) de specialistische voorzieningen in de samenwerkingsverbanden. In de WPO en de WVO zullen aanvullende bepalingen moeten komen ten aanzien van de bekostiging en deugdelijkheidseisen ten aanzien van de orthopedagogische centra. De wetgever laat de vorm van deze centra zoveel mogelijk vrij.

⁶⁷ Deze bekostiging wordt geormerkt en schoolbesturen moeten die besteden aan extra ondersteuning.

⁶⁸ Een zelfstandig bestuur is ook mogelijk, maar minder gewenst met het oog op belangen tegenstellingen.

Effect op ouders

In dit scenario bestaan er geen rechtstreeks bekostigde scholen voor gespecialiseerd onderwijs meer. Een ouder kan een leerling niet rechtstreeks aanmelden bij een specialistische voorziening, omdat dit een hulpstructuur is van het regulier onderwijs. De ouders meldt de leerling daarom altijd aan bij een reguliere school. Deze school heeft net als nu zorgplicht en beoordeelt deze aanmelding. Pas als na onderzoek is gebleken dat toelating bij de eigen school niet mogelijk is, en ook een andere reguliere school niet tot de mogelijkheden behoort, volgt een, zo mogelijk tijdelijke, plaatsing in de gespecialiseerde voorziening. De leerling blijft gedurende de plaatsing in de gespecialiseerde voorziening een leerling van de reguliere school, die dus verantwoordelijk blijft voor deze leerling, en ook direct betrokken blijft bij het onderwijsproces van de eigen leerling. Dit is een belangrijk verschil met de huidige situatie waarin na verwijzing de leerling wordt uitgeschreven en de leerling voor de reguliere school letterlijk en figuurlijk uit beeld verdwijnt. Het is wel vergelijkbaar met de huidige opdc constructie, waar een leerling tijdelijk in het opdc wordt geplaatst, maar de vo-school verantwoordelijk blijft als ingeschreven school.

De rechtsbescherming voor ouders moet worden gewaarborgd om te voorkomen dat een reguliere school, al dan niet uit financiële motieven, een leerling ten onrechte een verwijzing naar de gespecialiseerde voorziening onthoudt; zij kunnen een geschil over de passende plek, net als nu, aanmelden bij de landelijke geschillencommissie passend onderwijs die hierover een bindende uitspraak doet. Aanvullend op deze rechtsbescherming kan worden overwogen om ouders het recht te geven een verzoek in te dienen bij het reguliere schoolbestuur tot plaatsing in een gespecialiseerde voorziening met de plicht dat het schoolbestuur hierover binnen x termijn een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit neemt. De toegang tot het gespecialiseerd onderwijs moet voor ouders op deze wijze laagdrempelig beschikbaar blijven in het kader van 'checks and balances'.

Effect op toegang gespecialiseerd onderwijs

Het positioneren van het gespecialiseerd onderwijs als hulpstructuur van het regulier onderwijs kan worden gezien als een belangrijke impuls voor meer inclusief onderwijs. Het regulier onderwijs wordt zelf volledig verantwoordelijk voor alle leerlingen; ook leerlingen die tijdelijk in een gespecialiseerde voorziening onderwijs genieten, blijven leerlingen van de reguliere school. Dat verwijzen geldt kost, geldt ook nu, maar in dit scenario wordt dat meer zichtbaar en zal het bewustzijn toenemen dat het ook mogelijk is om andere arrangementen te ontwikkelen met deze middelen die meer de focus hebben van het versterken van het regulier onderwijs.

Effect op grensverkeer/verhuizing

In dit scenario is van grensverkeer geen sprake omdat de reguliere school verwijst en ook beschikt over het benodigde ondersteuningsbudget dat meegaat met de leerling, als plaatsing in een gespecialiseerde setting nodig is, ongeacht waar die setting zich bevindt. Bij verhuizing geldt dat de ouders hun kind dienen aan te melden bij een reguliere school, die moet beoordelen of de leerling al dan niet in een specialistische setting onderwijs dient te krijgen; in dat geval moet de school van aanmelding het benodigde budget daarvoor overdragen naar deze setting.

Ongewenste effecten

Voorkomen moet worden dat in dit scenario leerlingen met een zware, specifieke ondersteuningsbehoefte geen passende plek en passende ondersteuning meer krijgen. De wetgever moet daarom wel deugdelijkheidseisen opnemen ten aanzien van de inrichting van de gespecialiseerde voorziening zodat de toegang geborgd is voor leerlingen die daarop aangewezen zijn.



Een ongewenst effect is dat het reguliere schoolbestuur te weinig middelen meegeeft aan de leerling die in de gespecialiseerde voorziening wordt geplaatst. Het samenwerkingsverband zal daarom, net als nu, criteria moeten bepalen welk bekostigingsbedrag nodig is voor bepaalde leerlingen. Bij een zwaardere ondersteuningsbehoefte hoort ook een hoger ondersteuningsbudget. Voor schoolbesturen met één school (de zogenaamde éénpitters) kan dit scenario financieel nadelig uitvallen als er bijvoorbeeld 3 leerlingen in 1 schooljaar in de gespecialiseerde voorziening geplaatst moeten worden. Dit scenario is voor kleine schoolbesturen dus een kwetsbaar systeem waarmee relatief veel middelen zijn gemoeid. Het samenwerkingsverband kan hiervoor een oplossing vinden door een centraal ondersteuningsbudget aan te houden in de vorm van een knelpuntenpot, waar in dit soort situaties door een schoolbestuur een beroep op kan worden gedaan.

8. Weging van de scenario's

In dit hoofdstuk worden de verschillende beleidsscenario's nader beoordeeld en gewogen aan de hand van een aantal beleidscriteria. Deze criteria zijn tot stand gekomen in dialoog met de begeleidingscommissie en worden gezien als belangrijke criteria waarop een scenario kan worden beoordeeld.

De criteria zijn:

1. Mate waarin het scenario leidt tot vermindering van de administratieve last ten aanzien van tlv's;
2. Mate waarin het scenario recht doet aan schoolkeuzevrijheid ouders;
3. Mate waarin het scenario recht doet aan de verscheidenheid van samenwerkingsverbanden.
4. Mate waarin het scenario bijdraagt aan effectieve (doelmatige) inzet van de ondersteuningsmiddelen.
5. Mate waarin het scenario bijdraagt aan transparant, begrijpelijk en duidelijk is voor alle betrokkenen.
6. Mate waarin het scenario samenwerking tussen scholen bevordert en systeemscheiding vermindert.
7. Mate waarin het scenario recht doet aan de professionaliteit van leraren en experts op de werkvloer.

Toelichting op de criteria:

Dit onderzoek is ingegeven door de wens om na te gaan hoe de wetgever kan meehelpen om de administratieve last en bureaucratie rond de afgifte van tlv's te verminderen. Daarmee is het ook een belangrijk criterium om te beoordelen in hoeverre een scenario hiervoor een oplossing biedt. Het tweede criterium betreft de schoolkeuzevrijheid van ouders; ons onderwijsstelsel is hierop gebouwd met artikel 23 Grondwet als basis. De wijze waarop een scenario de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs regelt (al dan niet via een tlv-systematiek) raakt daarom ook aan de vrije schoolkeuze van ouders. Het derde criterium betreft de mate waarin het scenario het mogelijk maakt dat samenwerkingsverbanden eigen beleidskeuzes maakt. Dit criterium is relevant omdat de wetgever bewust gekozen heeft voor een decentraal stelsel van passend onderwijs waarbij niet 'Den Haag' maar de gezamenlijke schoolbesturen in de regio bepalen hoe passend onderwijs gerealiseerd wordt; de tlv-systematiek is hier een wezenlijk onderdeel van. Het vierde criterium

is relevant omdat de ondersteuningsmiddelen publieke middelen zijn en het belangrijk is voor het vertrouwen van de samenleving dat die worden ingezet overeenkomstig de bedoeling en leerlingen en docenten ondersteunen in hun behoeften. Het systeem is financieel haalbaar en de doelen kunnen worden bereikt met een efficiënt gebruik van middelen). Het systeem kan goed omgaan met mogelijke tegenstrijdige belangen en voorkomt strategisch calculerend gedrag die het doel (passende plek voor elke leerling) kunnen frustreren. Ook het vijfde criterium is belangrijk omdat het vertrouwen van de professionals hiermee samenhangt; het systeem kan alleen succesvol zijn als de mensen in het onderwijs het systeem begrijpen, goed kunnen toepassen en we niet 'van de regen in de drup' komen; het systeem moet betrouwbaar en voorspelbaar zijn. Het zesde criterium benadrukt het belang van samenwerking tussen scholen en schoolbesturen in het samenwerkingsverband, omdat altijd samenwerking nodig zal zijn om een dekkend en passend aanbod te bewerkstelligen. Het laatste criterium sluit aan bij maatregel 18 uit de verbeteraanpak waarin staat dat het vertrouwen in het oordeel van de onderwijsprofessional meer centraal moet komen te staan. Dit raakt aan hetgeen hierover in hoofdstuk 5 is vermeld over de professionele ruimte voor het onderwijsveld. Het gaat dan om de vraag in hoeverre een scenario bijdraagt aan herstel van dat vertrouwen door minder bureaucratie en meer autonomie voor de professional.

Hieronder volgt een schematische weergave waarbij per scenario en per beleids criterium wordt weergegeven hoe de score is van het scenario op dit criterium. Dit wordt tevens uitgedrukt in een samenvattende +/- variant; daar past de nadrukkelijke kanttekening bij dat hierbij geen sprake is van een 'wiskundige benadering'; het geeft een indicatie van de score met een korte toelichting.

Scenario's Ex ante tlv	Score op basis van criteria in -/+, -/+, +, ++ met toelichting	
Scenario I Tlv voor duur schoolloopbaan	Vermindering administratieve last/ bureaucratie tlv	++ forse vermindering aantal tlv verlengingen, besparing tijd en geld voor met name gespecialiseerd onderwijs en SWV (dossier, advies deskundigen).
	Recht doen aan verscheidenheid SWV (decentraal stelsel)	+/- Mogelijkheid om tijdelijke tlv voor 1 of 2 jaar af te geven vervalt. Minder maatwerk mogelijk. Maatwerk is wel mogelijk middels beleid SWV tav rolneming GO tijdelijke plaatsing/ terugplaatsing middels Ondersteuningsplan, monitoring door SWV en verantwoording door GO.
	Recht doen aan schoolkeuzevrijheidouders	++ Ouders kunnen rechtstreeks aanmelden bij sbo/so/vso net als nu (toelating mits tlv). Minder onzekerheid bij ouders door wegvallen van tijdelijke tlv bij plaatsing in GO, geeft meer rust.
	Doeltreffendheid en doelmatigheid bij inzet middelen	++ Geen tlv's voor bepaalde duur en herindicaties tlv meer nodig, bespaart veel tijd en geld. Opp inzetten als middel om evt terugplaatsing te realiseren sluit aan bij bedoeling Opp.
	Transparantie, duidelijkheid	++ Systeem is begrijpelijk en creëert rechtszekerheid bij gespecialiseerd onderwijs.
	Bevordering samenwerking scholen/schoolbesturen	+/- Vergt actie en bereidheid van zowel regulier als gespecialiseerd onderwijs tot samenwerking, gaat niet vanzelf
	Bevordering vertrouwen onderwijsprofessional	+ Meer autonomie voor gespecialiseerd onderwijs. Vertrouwen op deskundig oordeel onderwijsprofessionals bij toekenning tlv en bij opstellen opp gericht op terugkeer naar regulier.

Scenario's Ex ante tlv	Score op basis van criteria in -/+, -/+, +, ++ met toelichting	
Scenario II Rechtstreekse budgetbekostiging Gespecialiseerd onderwijs	Vermindering administratieve last	++ Geen tlv's meer door SWV, geen verlengingen tlv's, gespecialiseerd onderwijs heeft niet langer te maken met verschillende criteria en procedures van de SWV-en waaruit leerlingen afkomstig zijn. Gespecialiseerd onderwijs bepaalt zelf of in samenspraak met SWV de toelatingscriteria en bepaalt maximaal aantal plaatsen. Toelating tot GO via advies eigen Cie van begeleiding.
	Recht doen aan verscheidenheid SWV (decentraal stelsel)	+ Via OP SWV wordt beleid tav inzet expertisebekostiging GO geregeld; maximum aantal plaatsen, tussenvoorzieningen, symbiose, expertise-overdracht GO naar regulier, tijdelijke plaatsing stimuleren etc.
	Recht doen aan schoolkeuzevrijheid ouders	++/- Rechtstreekse aanmelding bij GO mogelijk. Toelating afhankelijk van criteria, proces voor ouders meer transparant (niet langer via tlv-route SWV). Wel beperking ten aanzien van aantal plaatsingen.
	Doeltreffendheid en doelmatigheid bij inzet middelen	++/- Middelen komen rechtstreeks binnen bij GO en kunnen daar doelgericht worden aangewend. Bij maximering budget kan doelmatige inzet wel een probleem worden om leerling passende plek te geven.
	Transparantie, duidelijkheid, vertrouwen	++/- Toewijzing middelen is helder en eenduidig, gemakkelijk uit te voeren. Toegang tot GO kan wel verschillend uitpakken voor ouders, afhankelijk van beleid swv.
	Bevordering samenwerking scholen/schoolbesturen	+/- Systeemscheiding tussen GO en regulier onderwijs blijft in stand. Wel opdracht tot samenwerking in swv.
	Bevordering vertrouwen onderwijsprofessional	+ Minder verantwoording nodig door wegvallen tijdelijke tlv. Vertrouwen dat GO niettemin inzet op tijdelijke plaatsing.

Scenario's Ex ante tlv	Score op basis van criteria in -/+, -/+, +, ++ met toelichting	
Scenario III Hulpstructuur gespecialiseerd onderwijs	Vermindering administratieve last/ bureaucratie tlv	++ Geen tlv meer nodig. Verwijzend schoolbestuur bekostigt plek leerling in gespecialiseerd onderwijs.
	Recht doen aan verscheiden- heid SWV (decentraal stelsel)	++ Inrichting functie van GO als hulpstructuur van regulier is geheel aan SWV (is voortaan SWV van reguliere schoolbesturen). Door wegvallen organisatie belangen veel ruimte voor regionaal maatwerk. Ruimte voor regionaal maatwerk en nieuwe (tussen)vormen voor leerlingen met ondersteuningsbehoeften.
	Recht doen aan schoolkeu- zevrijheid ouders	-/+ Geen rechtstreekse aanmelding meer bij SO. Ouder heeft vrije schoolkeuze reguliere school. Scholen zullen verschillen in ondersteuningsprofiel net als nu. Zorgplicht reguliere school blijft in stand (zoeken naar passende plek eigen school, andere school, of OPC). Ouder kan in bezwaar of beroep tegen weigering schoolbestuur om leerling te verwijzen naar gespecialiseerde voorziening en kan naar geschillencommissie passend onderwijs.
	Doeltreffendheid en doelma- tigheid bij inzet middelen	+ Schoolbestuur beschikt zelf over aanwending ondersteuningsbekostiging. Financiële prikkel om niet snel te verwijzen.
	Transparantie, duidelijkheid, vertrouwen	++/- Voor schoolbesturen transparant en eenduidig bekostigingssysteem. Voor ouders is er minder rechtszekerheid om toegang te krijgen tot specialistische setting.
	Bevordering samenwerking scholen/schoolbesturen	++ De systeemscheiding regulier en gespecialiseerd onderwijs wordt opgeheven. Samenwerking reguliere schoolbesturen in swv is verplicht voor leerlingen die gespecialiseerde setting nodig hebben.
	Bevordering vertrouwen onderwijsprofessional	+ School is bij verwijzing naar gespecialiseerde voorziening niet afhankelijk van tlv SWV, meer autonomie reguliere school.

9. Conclusie en afsluiting

De vraagstelling van OCW voor dit onderzoek is gelegen in het onderzoek van mogelijke beleidsalternatieven voor een duurzame oplossing van de huidige tlv-systematiek die een substantiële bijdrage kan leveren aan het verminderen c.q. oplossen van de huidige administratieve last en ervaren bureaucratie bij het aanvragen, beoordelen en toekennen van tlv's. Daarbij is de kernvraag hoe de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs kan worden vormgegeven zonder dat dit tot grote administratieve last leidt.

Dit heeft geleid tot het beschrijven en in beeld brengen van 12 beleidsopties die kunnen worden overwogen. Deze beleidsopties zijn vervolgens geordend tot een typologie van drie mogelijke beleidsscenario's waarin verschillende combinaties van beleidsopties bij elkaar zijn gevoegd die samenhang met elkaar hebben en elkaar kunnen versterken in een eenduidig scenario. De effecten van drie beleidsscenario's zijn als mogelijke oplossingsrichtingen beschreven, alsmede een weging hiervan op basis van een aantal beleidscriteria.

De drie beschreven scenario's hebben gemeen dat zij leiden tot minder administratieve last en bureaucratie rond tlv's, maar verschillen in de mate van beleidsimpact op het huidige bekostigingssysteem van passend onderwijs, en met name in de wijze waarop de toegang tot het gespecialiseerd onderwijs wordt vorm gegeven en wie daarover beslist.

De beleidsopties die worden toegepast in Scenario I (samengevat in de belangrijkste beleidsoptie tlv voor onbepaalde duur in combinatie met symbiose en meer focus op tijdelijke plaatsing en terugplaatsing) komen het dichtst in de buurt van het huidige bekostigingssysteem van passend onderwijs en vergen geen grote ingrepen in de wet- en regelgeving. Het zorgt ervoor dat de administratieve last wordt verminderd, zonder dat dit gevolgen heeft voor de huidige bekostigingssystematiek van passend onderwijs. Het instrument tlv blijft als zodanig in stand met de functies van toegangspoort tot het gespecialiseerd onderwijs en bekostigingsfunctie van het gespecialiseerd onderwijs.

De beleidsopties in Scenario II (rechtstreekse budgetbekostiging gespecialiseerd onderwijs, in combinatie met focus op tijdelijke plaatsing, symbiose en terugplaatsing) kennen meer beleids-impact (en een grotere wetswijziging) omdat in dit scenario aan meer beleidsknoppen wordt gedraaid. Het toekennen van een vorm van budgetbekostiging is een wijziging in de bekostigings-systeematiek van passend onderwijs. Het scenario leidt tot het vervallen van de tlv als bekostigingsinstrument waarmee de hiermee gepaard gaande administratieve last volledig worden opgeheven. Dit scenario grijpt ook meer in op de inrichtingsvrijheid van samenwerkingsverbanden omdat de Rijksoverheid een maximaal aantal beschikbare onderwijsplekken in het gespecialiseerd onderwijs vaststelt.

De beleidsopties in Scenario III (verplichte aanmelding bij de reguliere school in combinatie met het bekostigen van de ondersteuningsbekostiging door de verwijzende school) hebben eveneens een grote beleidsimpact omdat de rechtstreekse bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs in dit scenario stopt en de middelen aan het samenwerkingsverband resp. de reguliere schoolbesturen worden toegekend. Net als in Scenario II verdwijnt de tlv in dit scenario en de daarmee gepaard gaande bureaucratische last van aanvraag en toekenning.

De verschillende beleidsopties en bundeling hiervan in een aantal mogelijke beleidsscenario's geven aan dat er veel mogelijkheden zijn om de administratieve last rond tlv's aanzienlijk terug te dringen cq op te heffen en dat aan veel uiteenlopende beleidsknoppen kan worden gedraaid.

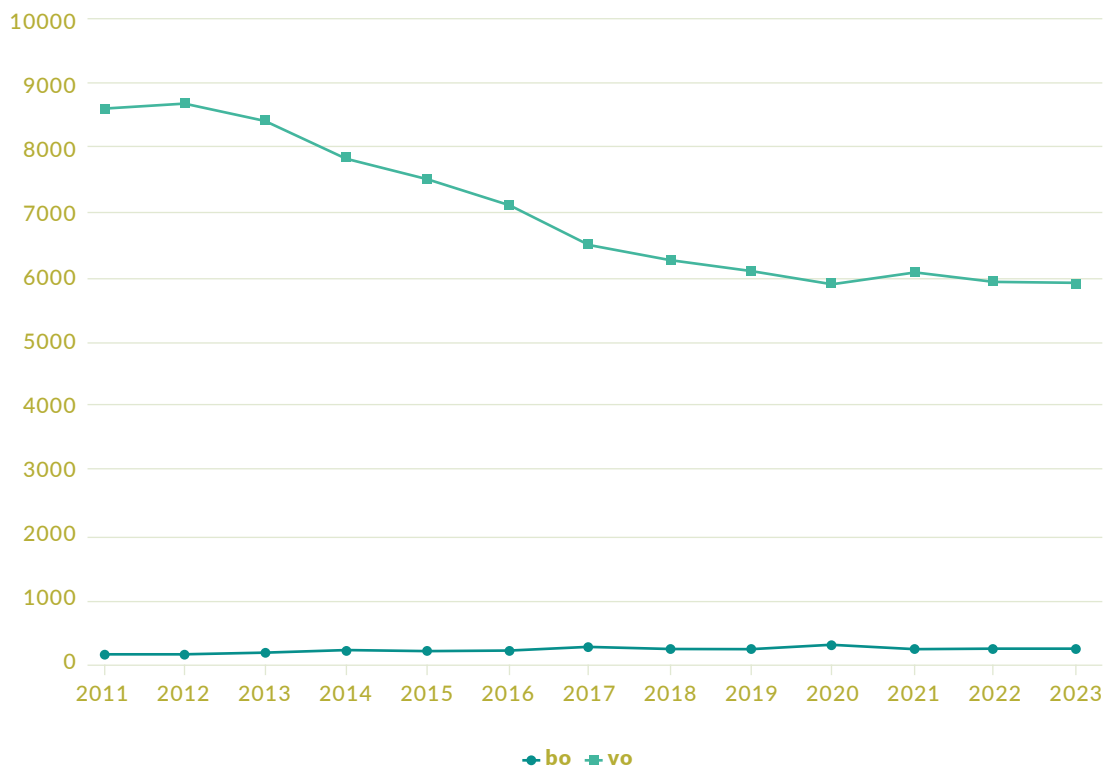
Bijlage 1a Uitstroom sbo naar regulier onderwijs

(www.ocwincijfers.nl)

Als sbo-leerlingen teruggaan naar regulier onderwijs, is dat meestal op de overgang van po naar vo (paarse lijn in de grafiek). In 2023 zijn 5.980 leerlingen van sbo naar regulier vo gegaan en 243 leerlingen van sbo naar bo. Ten opzichte van 2019 daalde de uitstroom van sbo naar bo met 12% en uitstroom van sbo naar regulier vo met 3%. Ten opzichte van 2015 is dit een stijging van 15% voor het aantal leerlingen dat van sbo naar bo stroomt, en een daling van 12% van het aantal doorstromers van sbo naar regulier vo. Op de overgang van po naar vo gaan sbo-leerlingen steeds vaker naar vso. In 2023 gingen 1.327 leerlingen van sbo naar vso, dat is 45% meer dan in 2019 en 145% meer dan in 2015.

Het percentage sbo-leerlingen dat in 2023 is uitgestroomd naar regulier basisonderwijs bedraagt 0,7%. (277 van 33.919 sbo leerlingen).

Uitstroom naar regulier onderwijs vanuit sbo



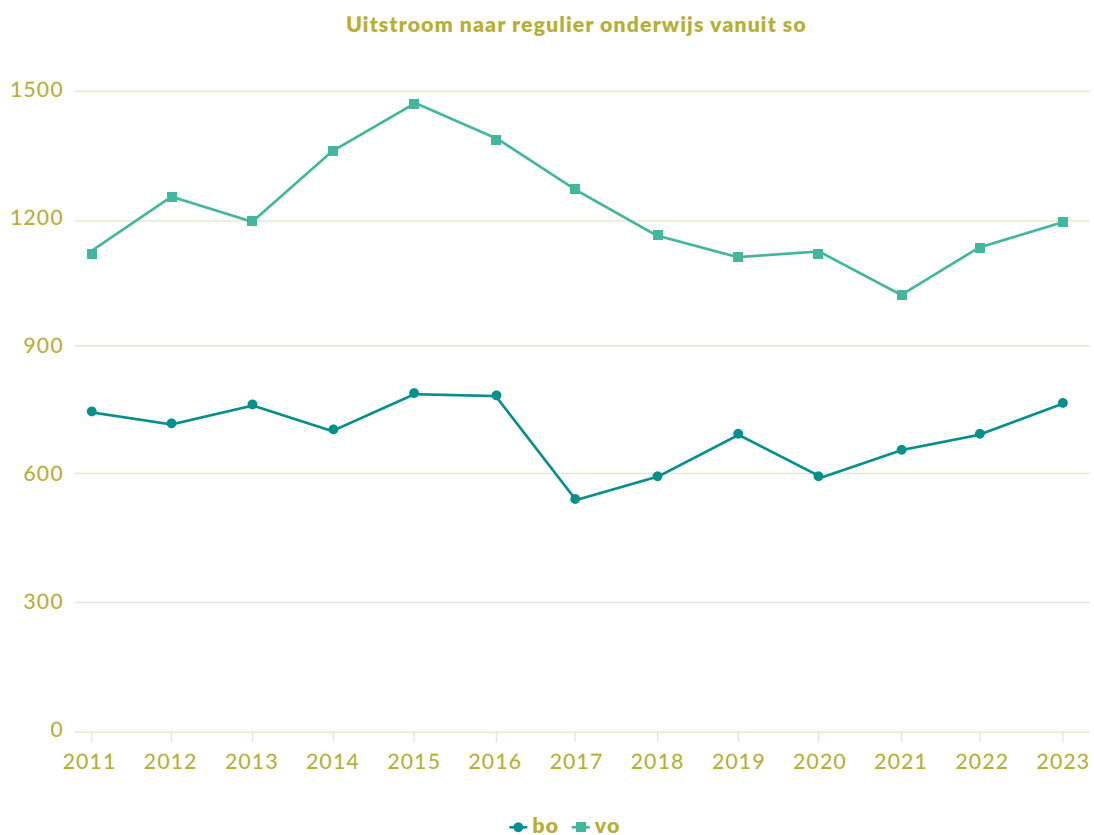
DUO 1 cijferbestanden 2011-2023

Bijlage 1b Uitstroom naar regulier onderwijs vanuit SO

(www.ocwincijfers.nl)

In 2023 gingen 1.192 leerlingen van so (cluster 1 tot 4) naar regulier vo en 755 leerlingen van so naar regulier bo. Het aantal leerlingen dat na so naar regulier onderwijs ging is van 2017 tot 2023 gestegen (9% stijging voor regulier vo, 10% stijging voor bo).

Het percentage so-leerlingen dat in 2023 is uitgestroomd naar regulier onderwijs bedraagt 2,2%. (755 van 34.510 so-leerlingen). (NB.Onduidelijk in hoeverre dit uitstroom is naar bao + sbo dan wel alleen bao).

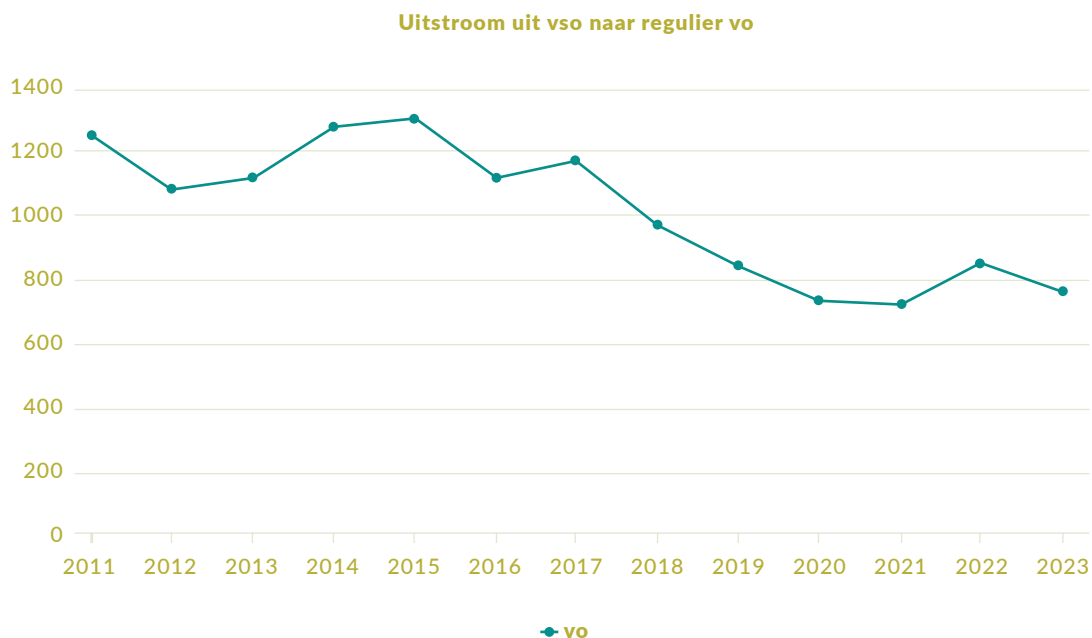


Bijlage 1c Uitstroom naar regulier onderwijs vanuit VSO

(ocwincijfers.nl)

De meeste leerlingen die van vso (van cluster 1 tot 4) naar regulier onderwijs gaan, gaan naar mbo. In 2023 gaan 777 leerlingen van vso naar regulier vo. De uitstroom van vso naar regulier vo is tussen 2015 en 2023 met 40% gedaald (van 1.299 naar 777 leerlingen). Het aantal vso-leerlingen dat naar mbo gaat, stijgt van 2.928 in 2011 naar 3.451 in 2023. In 2011 gingen 105 vso-leerlingen naar ho, in 2023 is dat aantal meer dan verdubbeld naar 259. Voor de uitstroom van vso naar mbo en ho was de grootste stijging van 2011 tot 2015. Van 2015 tot 2023 is de uitstroom van vso naar mbo met 3% gestegen en van vso naar ho met 12%.

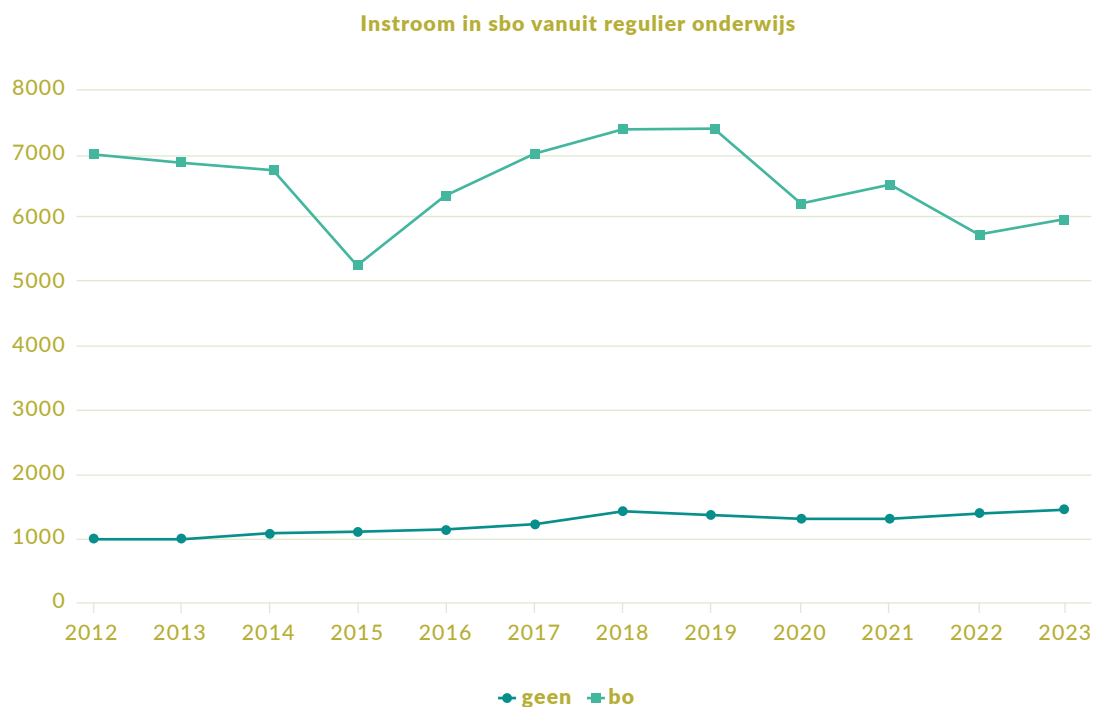
Het percentage vso-leerlingen dat in 2023 is uitgestroomd naar regulier vo bedraagt 2%. (777 van 39.121 vso-leerlingen). (NB.Onduidelijk in hoeverre dit uitstroom is naar alleen regulier vo zonder of met praktijkonderwijs).



Bijlage 2 Instroom in sbo vanuit regulier onderwijs

(ocwincijfers.nl)

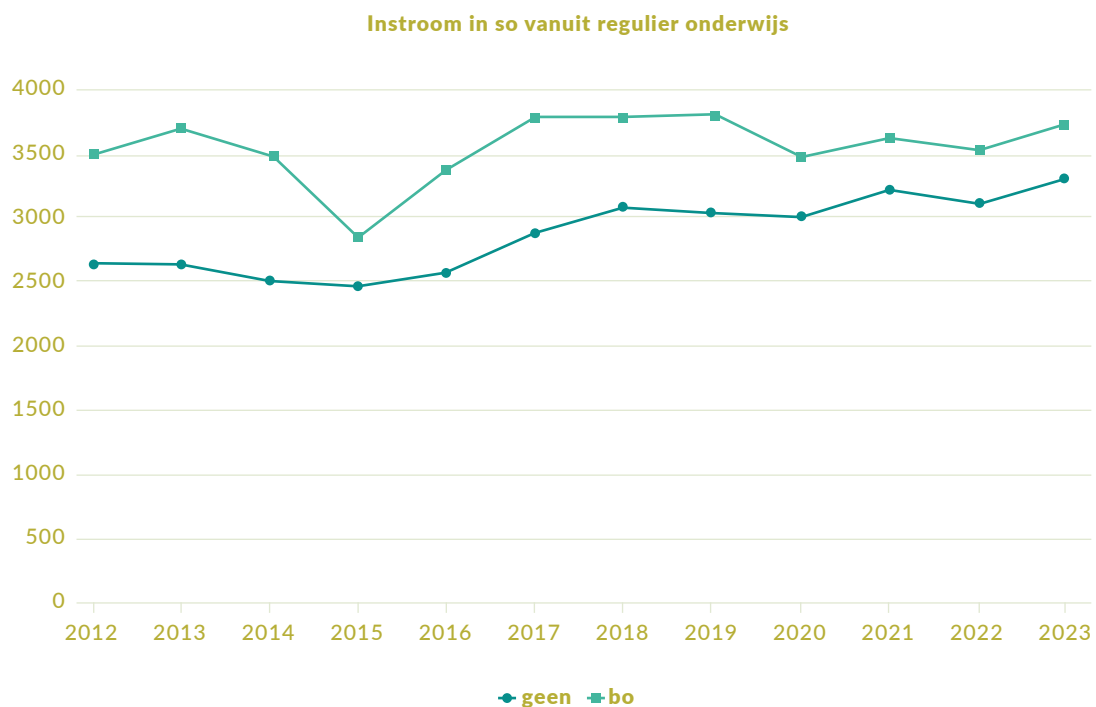
Van 2015 tot en met 2019 maakten steeds meer leerlingen de overstap van regulier bo naar sbo, maar na 2019 is er een dalende trend. In 2023 gingen 5.911 leerlingen van regulier bo naar sbo, in 2019 waren dat 7.388 leerlingen. Een veel kleiner aantal gaat rechtstreeks naar het sbo; het aantal leerlingen dat rechtstreeks naar sbo gaat is in de afgelopen 7 jaar wel toegenomen van 1.128 in 2015 tot 1.474 in 2023 (een stijging van ruim 30%).



Bijlage 3 Instroom in so vanuit regulier onderwijs

(www.ocwincijfers.nl)

Van 2015 tot 2018 is de instroom in so vanuit zowel het regulier bo als de rechtstreekse instroom toegenomen. Na een stabilisatie van 2018 tot 2020, is de rechtstreekse instroom in so tussen 2020 en 2023 toegenomen. In 2023 gingen 3.317 leerlingen naar so zonder eerst naar een andere schoolsoort te zijn gegaan, in 2020 waren dat er 3.003. Van 2020 tot en met 2022 gingen iets minder leerlingen van bo naar so (3.524 in 2022, 3.807 in 2019). In 2023 steeg de instroom van bo naar so tot 3.734 leerlingen in 2023.



Bijlage 4 Ontwikkeling leerlingenaantal cluster 2

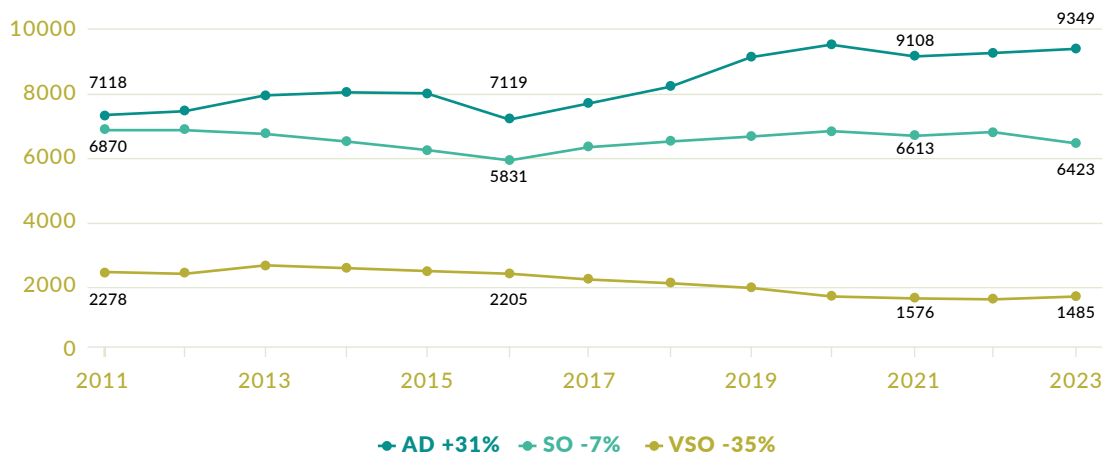
Onderstaande tabel (bron Simea) geeft aan dat het leerlingenaantal in het regulier onderwijs met ambulante dienstverlening (AD) vanuit cluster 2 in de periode 2011 tot 2023 met 31% is gegroeid, tegenover een daling in dezelfde periode van SO met 7% en het VSO met 35%.

De groei in de AD bleef de afgelopen jaren toenemen, terwijl de krimp in het VSO doorzetten, en het SO voor het eerst sinds 2026 daalde.

Leerlingaantallen

Ontwikkeling leerlingaantallen cluster 2 en procentuele verandering van 2023 t.o.v. 2011

Aantal leerlingen, 2011-2023, telling okt. SO/VSO/AD¹



¹ De aantallen van 2011 tot 2016 zijn gebaseerd op tellingen zoals eerder door Siméa geregistreerd. Vanaf 2017 is deze grafiek gebaseerd op data die door de instellingen met The Next School is gedeeld.

Bijlage 5 Overzicht beleidsopties in de 3 scenario's

Beleidsopties	Scenario I (TLV voor duur schoolloopbaan)	Scenario II (Budgetbe-kostiging Gespecialiseerd Onderwijs)	Scenario III (Hulpstruc-tuur Gespecialiseerd Onderwijs)
1. Decentraal: grensverkeer/verhuizingen	Ja, eerste TLV blijft geldig, behalve bij verhuizing	Geen grensverkeer meer, bij verhuizing tlv nieuwe school	Geen grensverkeer meer, bij verhuizing eerst aanmelden bij reguliere school
2. Duur van TLV en terug-plaatsing	Ja, TLV voor de duur van de schoolloopbaan in primair onderwijs en onderbouw/bovenbouw in voortgezet onderwijs	Ja, geen TLV meer, maar een vast budget per leerling	Ja, geen TLV meer, bekostiging door verwijzende school, max. 2 jaar plaatsing in SBO
3. Positionering OPP	Ja, jaarlijkse evaluatie terugplaatsing met ouders in OPP	Ja, nadruk op OPP bij beoordeling leerlingen, jaarlijkse evaluatie terug-plaatsing met ouders	Ja, jaarlijkse evaluatie terug-plaatsing en symbiose met ouders in OPP
4. Verplichting symbiose vormen	Ja, wettelijk verplicht, in OPP onderzoeken, verplicht voor SBO en VSO met profiel vervolgon-derwijs	Ja, scholen moeten jaarlijks met ouders evalueren of terugplaatsing naar regulier onderwijs mogelijk is, even-tueel via symbiose	Ja, wettelijke opdracht OPC om jaarlijks met ouders terugkeer naar regulier te onderzoeken
5. Residentiële leerlingen	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
6. EMB-doelgroep	Ja, wettelijke regeling TLV voor hele schoolloopbaan, automatische toekenning zorgbekostiging	Niet van toepassing	Niet van toepassing
7. Toegang GO meer centra-liseren	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
8. Toegang GO maximeren	Niet van toepassing	Ja, wettelijk maximum aantal plekken in gespecia-liseerd onderwijs	Niet van toepassing
9. Expertisefunctie GO	Niet van toepassing	Ja, gespecialiseerd onder-wijs moet expertise inzet-ten in regulier onderwijs	Ja, gespecialiseerd onderwijs (OPC) als hulpstructuur van regulier onderwijs



10. Rechtstreekse bekostiging GO	Niet van toepassing	Ja , budgetbekostiging rechtstreeks van de Rijks-overheid	Niet van toepassing
11. Zorgplicht reguliere school versterken	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Ja , aanmeldplicht bij regulier onderwijs, ook na overgang SO/VSO
12. Schrappen deskundigenadvies	Ja , geen externe deskundigen	Ja , geen deskundigenadvies meer nodig	Ja , geen deskundigenadvies meer nodig

Begrippenlijst

Cluster 1	onderwijs aan leerlingen die blind of slechtziend zijn
Cluster 2	onderwijs aan leerlingen met een auditieve beperking of een taal/spraakontwikkelingsstoornis
Emb	ernstig meervoudig beperkt
Mytyschool	school voor leerlingen met lichamelijke handicap en/of meervoudige beperking
Onderinstroom	leerlingen van 4 tot 5 jaar die zonder voorafgaande inschrijving bij een reguliere school worden ingeschreven bij een school voor gespecialiseerd onderwijs met een tlv (voorschoolse instroom)
Opp	Ontwikkelingsperspectief
Sbo	Speciaal basisonderwijs
So	Speciaal onderwijs
Tlv	Toelaatbaarheidsverklaring
Tyltyschool	school voor leerlingen met meervoudige beperking, zowel lichamelijk als verstandelijk
Vso	Voortgezet speciaal onderwijs
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Zmlk-school	school voor zeer moeilijk lerende kinderen



NijkampConsult