

Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten

Dieneke de Ruiter, Inge Razenberg & Esther Hoonhoud (Sardes)

Aangrijpingspunten
voor het verminderen van
administratieve druk in
gespecialiseerd onderwijs en
samenwerkingsverbanden

September 2024

Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten

Aangrijpingspunten voor het verminderen van administratieve druk in
gespecialiseerd onderwijs en samenwerkingsverbanden

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en achtergrond	9
1.2 Onderzoeksvragen en doel	10
1.3 Leeswijzer	11
2. Methodologie	12
2.1 Deel 1. Documentenstudie	12
2.2 Deel 2. Kwalitatieve interviews	12
3. Wetgeving	14
3.1 Wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie	14
3.2 Visualisatie van het proces	15
3.3 Gebruik van de visualisatie	17
4. Onduidelijkheden in wet- en regelgeving	18
4.1 Onduidelijkheden in wetgeving en overheidscommunicatie	18
4.2 Ervaren onduidelijkheid bij scholen	18
4.3 Wetgeving sluit beperkt aan op de praktijk	19
5. Ervaren administratieve lasten	20
5.1 Wanneer is iets een administratieve last	20
5.2 Administratieve lasten	20
5.2.1 Aantal momenten waarop verlenging van een tlv gevraagd wordt	20
5.2.2 De twee onafhankelijke deskundigheidsverklaringen	21
5.2.3 Administratieve systemen die tegenwerken	21
5.2.4 Werken met verschillende samenwerkingsverbanden	21
5.2.5 Werken met verschillende scholen	22
5.2.6 Het onderbouwen van de aanvraag	22
5.2.7 Aanvullende inhoudelijke eisen aan de onderbouwing en het ontwikkelingsperspectief	23
5.2.8 Beroep doen op ouders	23
5.2.9 Dossier compleet krijgen	24
5.2.10 Piekdrukke	24
5.2.11 Ontbrekende expertise	24
5.2.12 Onduidelijkheid over criteria bekostigingscategorie tlv	24
6. Punten van administratieve belasting in ict-systemen	26
6.1 Knelpunten in de digitale administratiesystemen	26
6.2 Knelpunten rondom DUO-registraties	27
7. Keuzes in procedures	29
7.1 Aanpassingen t.b.v. vermindering administratieve lasten	29
7.2 Aanpassingen n.a.v. onduidelijkheid in de wet- en regelgeving	32
7.3 Aangrijpingspunten voor vermindering administratieve druk	32

8. Conclusies en aanbevelingen	35
8.1 Conclusies	35
8.2 Aanbevelingen	36

Samenvatting

In dit rapport presenteren we de bevindingen van ons onderzoek naar administratieve lasten rondom toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's), zoals ervaren door scholen voor sbo, so, vso en pro en door medewerkers van samenwerkingsverbanden. Wij onderzochten in hoeverre onduidelijkheden in wet- en regelgeving over tlv's en administratieve lasten in de procedure hebben geleid tot aanpassingen in de tlv-procedures. Ook brachten we in kaart waar aangrijpingspunten liggen om administratieve lasten te verlagen. We voerden dit onderzoek uit voor het Ministerie van Onderwijs in het kader van de verbeteraanpak passend onderwijs waarin werd toegezegd administratieve lasten voor scholen te verlagen.

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een documentenstudie die inzichtelijk maakt hoe de aanvraag- en verlengingsprocedure van tlv's er volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie uitziet. Het tweede deel van het onderzoek bestond uit zeven diepte interviews bij scholen (sbo, so, vso en PRO) en samenwerkingsverbanden (zowel po als vo). In de interviews bespraken we onder andere hoe de tlv-procedures vormgegeven zijn, welke onduidelijkheden men ervaart in wet- en regelgeving, waar men administratieve lasten ervaart en waar men aangrijpingspunten ziet om die lasten te verlagen. Ook keken we mee in de administratiesystemen van de respondenten: hoe worden tlv's verwerkt in de systemen?

Interactieve visualisatie

We zijn het onderzoek begonnen met een analyse van wet- en regelgeving en officiële overheidscommunicatie: hoe ziet het tlv proces er volgens deze bronnen uit? Op basis van die analyse visualiseerden we het proces in drie stappen: 1) de aanvraag van een tlv bij het samenwerkingsverband, 2) de aanmelding van een leerling op een school voor sbo, so, vso of pro, en 3) de beoordeling van de plaatsing wanneer de tlv afloopt. Binnen elk van de drie stappen hebben we de informatie uit de bronnen geordend zodat er een goed, compleet beeld ontstaat van de aanvraag- en verlengingsprocedure van de tlv in tijd, te betrekken personen en organisaties, te volgen processtappen en uitwisseling van gegevens en informatie. De visualisatie is onderdeel van de opbrengsten van dit onderzoek en wordt als aparte bijlage meegestuurd met dit rapport. Opdrachtgever kan deze gebruiken in communicatie over de tlv-procedure.

Onduidelijkheden in wet- en regelgeving?

Uit de analyse van officiële overheidscommunicatie komen geen tegenstrijdigheden of onduidelijkheden naar boven. Wel is er een verschil tussen de geraadpleegde bronnen: het steunpunt passend onderwijs ontsluit wet- en regelgeving op een toegankelijke manier en bespreekt op een aantal onderdelen uitvoerig wat er volgens de wetgeving moet en welke ruimte er is (bijvoorbeeld t.a.v. de bewaartermijn van documenten). De geschillencommissie verduidelijkt met haar adviezen hoe de wetgeving op sommige punten moet worden geïnterpreteerd. Duidelijke aanscherpingen vonden we bij de wettelijk verplichte raadpleging van twee onafhankelijke deskundigen in de beoordeling van aangevraagde tlv's, en de verplichting tot zorgvuldige advisering en besluitvorming in het samenwerkingsverband.

Respondenten uit de interviews noemen drie onduidelijkheden in de wet- en regelgeving. De rol van de ontvangende school in de procedures is een eerste onduidelijkheid. Deze rol lijkt met het aanscherpen van de onafhankelijkheid van de twee geraadpleegde deskundigen in beweging. Ten tweede worden er vragen gesteld bij de deskundigheid van de twee geraadpleegde deskundigen: welke studie moet zijn gevolgd? Tot slot wordt het ontbreken van criteria voor het vaststellen van bekostigingsniveaus als onduidelijk ervaren.

Uit de interviews blijkt ook dat het ontbreken van benodigde kennis over wet- en regelgeving en complexe wet- en regelgeving leidt tot onduidelijkheid. Dat kwamen we vooral tegen in situaties waarin samenwerkingsverbanden extra eisen stellen aan een aanvraag, of wanneer het OPP als onderbouwing van de aanvraag wordt gebruikt en de zienswijze van ouders moet worden opgenomen. Ook blijkt de wet- en

regelgeving niet duidelijk over zorgplicht als er in het geheel geen plek was op scholen voor (v)so. Tot slot is de scherpe knip die de wetgeving legt in verantwoordelijkheden voor de deugdelijke onderbouwing van een tlv-aanvraag, soms moeilijk hanteerbaar in de samenwerkingsrelaties tussen schoolbesturen en samenwerkingsverband.

Administratieve lasten

Respondenten spreken van administratieve lasten als taken niet bijdragen aan de inhoud en/of de kwaliteit van het proces van tlv-aanvraag. In de administratiesystemen zijn het controleren van ingevoerde informatie en het herhaaldelijk invoeren van dezelfde informatie belastend voor de respondenten. Een aantal van de door de respondenten genoemde administratieve lasten zijn:

- Het aantal momenten waarop verlenging van een tlv gevraagd wordt.
- De inzet van twee onafhankelijke deskundigen.
- Het werken met verschillende samenwerkingsverbanden die verschillende procedures volgen en eigen eisen stellen.
- Het onderbouwen van de aanvraag.

In ICT-systemen vormt met name de veelheid aan systemen waar scholen mee moeten werken een administratieve last. Het onthouden hoe elk systeem werkt, het op orde houden van inloggegevens en het bijhouden van wijzigingen in de systemen, vormt een last. Ook is de aansluiting tussen systemen soms niet goed, waardoor er alsnog allerlei zaken via de mail of post worden gedeeld. Een veelheid aan kleine en grote technische knelpunten leiden tot (soms veel) werk en irritaties. Denk bijvoorbeeld aan het verloren gaan van ingevoerde informatie als je naar een volgend tabblad gaat en vergeet je invoer op te slaan, of het herhaaldelijk uitgelogd worden omdat je informatie aan het opzoeken bent. Daarnaast worden er fouten gemaakt bij de invoer van informatie in leerling administratiesysteem en bij het doorgeven van informatie aan DUO. De informatie komt dan verkeerd in het ROD terecht, wat financiële consequenties heeft. Het corrigeren van die fouten is voor veel respondenten, mede door de manier van aanleveren van overzichten door DUO, een belastende handeling.

Aanpassingen in de procedures

Respondenten geven aan dat zij hun procedures hebben aangepast om administratieve lasten te verminderen. De meest in het oog springende aanpassing is het verminderen van het aantal herindicaties door de geldigheidsduur van een tlv te verlengen. Verder zijn er veelal wat kleinere aanpassingen zoals het per leerling goed bijhouden welke informatie (binnen de procedure van het specifieke samenwerkingsverband) nog moet worden verzameld, verantwoordelijkheden duidelijk beleggen en procedures goed vormgeven. Goede informatieverstrekking aan, en het versterken van expertise van de betrokken medewerkers wordt ook genoemd. Voor veel knelpunten blijken er echter (nog) geen echte oplossingen te zijn.

Respondenten gaven ook aan dat de rol van de ontvangende school bij de aanvraag van een tlv is veranderd. De ontvangende school bracht in het verleden nog wel eens een deskundigenadvies uit aan het samenwerkingsverband. Maar met het meer duidelijk worden wat wel en niet een onafhankelijk deskundigenadvies is, is die rol niet langer gebruikelijk. Soms kiezen samenwerkingsverbanden ervoor om de beoogde school helemaal niet meer te consulteren tijdens de aanvraag. Volgens de scholen leidt dit tot langere procedures en meer onduidelijkheid voor ouders.

Bij complexe wet- en regelgeving lijken de respondenten meer geneigd extra informatie op te vragen of mee te sturen, in de hoop dat ze daarmee aan de (vermoedelijke) wettelijke vereisten voldoen.

Respondenten noemen verschillende aangrijpingspunten om administratieve lasten te verlagen. Ten eerste liggen er aangrijpingspunten bij herindicaties: minder herindicaties of het verlagen van wettelijke vereisten aan herindicaties, zou helpend zijn. De eis van twee deskundigen wordt ook genoemd, is het raadplegen

van één onafhankelijke deskundige en één afhankelijke niet goed genoeg? Het invoeren van autocorrectie op ingevulde gegevens in het ROD wordt ook genoemd als lastenverlagend. Eén administratiesysteem en één landelijk format worden als wenselijke maar niet haalbare oplossingen gezien. De rest van de genoemde aangrijpingspunten zijn minder grijpbaar en gaan over goede relaties en onderlinge communicatie.

Concluderend

Alle scholen en samenwerkingsverbanden ervaren administratieve lasten rondom de tlv-procedure, waarbij over het algemeen scholen meer administratieve last lijken te ervaren dan samenwerkingsverbanden. De grootste administratieve last ervaren respondenten op het moment dat de taak niet bijdraagt aan de inhoud of (de kwaliteit) van het proces. De grootste administratieve lasten ontstaan niet vanuit onduidelijkheden in wet- en regelgeving maar komen voort uit de wijze waarop de procedure is ingericht: zowel vanuit wet- en regelgeving als de nadere invulling (vrije ruimte) vanuit de samenwerkingsverbanden. Ook de veelheid aan administratieve systemen waar tegelijkertijd mee gewerkt moeten worden, verhoogt de administratieve druk.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten bieden we enkele aangrijpingspunten voor het terugdringen van administratieve lasten.

- *Balanceer tussen duidelijke eisen en vertrouwen*

Bij onduidelijkheid in de wet- en regelgeving is het creëren van meer duidelijkheid door meer vast te leggen niet altijd ondersteunend aan het gehele proces. In plaats van (alleen) eisen scherper te stellen en het toezicht daarop in te richten lijkt er, omwille van het terugdringen van administratieve lasten, juist ook behoefte aan het versterken van onderlinge relaties en onderling vertrouwen. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van onderling vertrouwen ligt bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gezamenlijk.

- *Gebruik administratieve handelingen niet als antwoord op complexe vraagstukken*

Op twee punten in de wettelijke vereisten aan de tlv-procedure lijkt een administratieve handeling te (zijn) ontstaan die geen antwoord (meer) geeft op de oorspronkelijke vraag. Dit betreft de onafhankelijke advisering door twee deskundigen en de beslissing over de plaatsing bij het aflopen van de tlv ("verlenging tlv"). De handelingen op deze twee punten zijn een doel op zich geworden. Het ministerie kan overwegen of zij wil vasthouden aan de eis dat twee onafhankelijke deskundigen moeten worden geraadpleegd en of ze de minimale duur van een afgegeven tlv op één schooljaar wil houden.

- *Organiseer deskundigheid*

Soms is er een gebrek aan kennis (bij de school of het samenwerkingsverband) en dat verhoogt de administratieve lasten. Het is aanbevelingswaardig om deskundigheid te stimuleren door informatieverspreiding en scholing. Naast het ministerie van OCW en de samenwerkingsverbanden zijn schoolbesturen en schoolleiding hierin belangrijke partijen (Sardes, 2024).

- *Omgaan met verschillen tussen samenwerkingsverbanden: samenhang tussen doel en middel*

Een deel van de lasten ontstaat als gevolg van de beleidsruimte die samenwerkingsverbanden hebben om zelf procedures en criteria op te stellen. Er wordt veel informatie opgevraagd in tlv procedures, en dit is flink belastend voor scholen. Respondenten verwachten echter weinig heil van meer centrale sturing in de vorm van een landelijk format: het past niet bij gedecentraliseerde verantwoordelijkheden én niet bij de veelheid aan registratiesystemen waarmee wordt gewerkt. Mogelijk kunnen administratieve lasten worden teruggedrongen door binnen de samenwerkingsverbanden beter te kijken naar de samenhang tussen de gevraagde onderbouwing en het beoogde doel.

- *Verhelp technische beperkingen in leerling-administratiesystemen*

Omdat leerling-administratiesystemen inspelen op de markt en samenwerkingsverbanden en schoolbesturen elk zo hun eigen procedures en verlangens hebben, is het niet aannemelijk dat er in de nabije toekomst meer eenduidigheid komt in het aantal gebruikte systemen. Wat mogelijk verlichting biedt is als overheid en samenwerkingsverband in samenspraak met de aanbieders van deze systemen investeren in het ophalen, bundelen en verhelpen van de technische beperkingen.

1. Inleiding

Deze inleiding introduceert het thema van dit onderzoeksrapport: administratieve lasten in de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's). In paragraaf 1.2 zijn de onderzoeksvragen opgenomen. Een leeswijzer voor het gehele rapport staat in paragraaf 1.3.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 werd ook de toelaatbaarheidsverklaring voor het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 ((v)so), het speciaal basisonderwijs (sbo) en het praktijkonderwijs (pro) ingevoerd¹. Het afgeven van tlv's, waarmee leerlingen het recht hebben op een plek op het sbo, in het pro, so of vso, is één van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband.

Voor het afgeven van tlv's moet het samenwerkingsverband voldoen aan wettelijke vereisten én hebben zij ruimte om zelf beleid te maken. Zo maken scholen binnen een samenwerkingsverband zelf afspraken over welke leerlingen zij doorverwijzen naar het sbo, pro of (v)so, maar zijn zij wettelijk wel verplicht om het advies van twee onafhankelijke deskundigen te betrekken in hun procedure. In de praktijk hanteren samenwerkingsverbanden verschillende criteria en procedures voor de afgifte van tlv's, en ook de geldigheidsduur van een tlv kan verschillen van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband².

Scholen rapporteren dat zij administratieve lasten ervaren bij de aanvraag van tlv's. Enerzijds speelt mee dat reguliere scholen doorgaans niet zo vaak een toelaatbaarheidsverklaring aanvragen en daardoor weinig ervaring en routine opbouwen. Anderzijds hebben scholen voor sbo, pro en (v)so te maken met tlv's voor al hun leerlingen, en hebben zij voor de afgifte (meestal) te maken met meerdere samenwerkingsverbanden. Voor hen zit de belasting meer in de verschillen in procedures en criteria tussen samenwerkingsverbanden³.

Het verlagen van administratieve lasten voor scholen en leraren is onderdeel van de verbeteraanpak passend onderwijs⁴. De minister belooft dat leraren, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en schoolleiders geen tijd kwijt zijn aan onnodig papier- en regelwerk. Meer in het bijzonder werd toegezegd dat in het traject zal worden gekeken naar: het bijhouden van het ontwikkelperspectief en de aansluiting op leerlingvolgsystemen en de eisen aan en opbouw van dossiers op basis waarvan samenwerkingsverbanden besluiten tot toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie p.7-8 van de beleidsnota).

In het kader van die belofte worden verschillende acties ondernomen door het ministerie van onderwijs. Het herzien en actualiseren van de handreiking ontwikkelperspectief is daar onderdeel van en ook is er een landelijk format voor het aanvragen van tlv's in ontwikkeling. Het ministerie zet ook onderzoeken uit om aangrijpingspunten voor het verlagen van administratieve lasten te identificeren. Voorliggend rapport doet verslag van één van deze onderzoeken: de ervaren administratieve lasten in het sbo, (v)so en pro en door samenwerkingsverbanden bij de aanvraag en afgifte van tlv's.

¹ Cluster 1 en 2 kennen geen toelaatbaarheidsverklaring, de instelling bepaalt of een kind in aanmerking komt voor een plek. (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>)

² Eindrapport Evaluatie Passend Onderwijs (Ledoux, Waslander & Eimers, mei 2020)

³ Eindrapport Evaluatie Passend Onderwijs (Ledoux, Waslander & Eimers, mei 2020)

⁴ MinOCW (2020). Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs, November 2020. Den Haag: MinOCW.

Onderliggend aan dit onderzoek is een “deep dive” die het ministerie van onderwijs organiseerde om samen met verschillende partijen aangrijpingspunten te identificeren voor het terugdringen van de administratieve lasten die worden ervaren bij de aanvraag van tlv’s. In deze “deep dive” bleek dat het gespecialiseerd onderwijs de meeste administratieve lasten ervaart en dat administratieve lasten voor een belangrijk deel voort lijken te komen uit de administratiesystemen waarmee scholen en samenwerkingsverbanden werken. Het identificeren van aangrijpingspunten voor het terugdringen van de administratieve lasten bleek echter te worden bemoeilijkt doordat er verwarring is over wettelijke verplichtingen in de aanvraag van een tlv. Bijvoorbeeld of de benodigde informatie voor een eerste aanvraag en tlv-verlenging gelijk of verschillend is.

Om het gesprek over het terugdringen van administratieve lasten verder te voeren, is in de “deep dive” de wens uitgesproken om beter inzicht te krijgen in de wet- en regelgeving en de procedures die in de praktijk worden gevolgd. Wat is de formele lijn, in hoeverre zijn samenwerkingsverbanden en scholen hiervan gaan afwijken, en wat was hun beweegreden daartoe? Welke administratieve lasten worden ervaren in de procedure? In het bijzonder is er belangstelling voor de administratiesystemen: hoe hebben onduidelijkheden hierin doorgewerkt? Hierop heeft het ministerie Sardes gevraagd onderzoek te doen naar de administratieve lasten rondom de aanvraag en afgifte van tlv’s.

1.2 Onderzoeksvragen en doel

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In hoeverre hebben onduidelijkheden in de wet- en regelgeving rondom tlv aanvragen en verlengingen, geleid tot aanpassingen in aanvraagprocedures en administratiesystemen? En waar liggen aangrijpingspunten om de administratielast te verminderen, in het bijzonder voor het sbo, pro en scholen voor speciaal onderwijs?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe ziet de aanvraag- en verlengingsprocedure van toelaatbaarheidsverklaringen eruit volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie?
 - in tijd,
 - te betrekken personen en organisaties,
 - in te volgen processtappen (volgorde, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), en
 - in de uitwisseling van informatie/documenten/gegevens.
2. In hoeverre ervaren samenwerkingsverbanden en scholen voor gespecialiseerd onderwijs onduidelijkheden in de aanvraag- en verlengingsprocedure TLV?
3. Hoe hebben zij op deze knelpunten hun aanvraag- en verlengingsprocedure vormgegeven? En wat zijn de onderliggende overwegingen en behoeften?
4. Hoe krijgen aanvraag- en verlengingsprocedures vorm in administratiesystemen van scholen voor gespecialiseerd onderwijs en samenwerkingsverbanden? En wat zijn knelpunten in de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende betrokken personen en organisaties?
5. Welke mogelijkheden tot het verminderen van administratieve druk zien samenwerkingsverbanden en scholen voor gespecialiseerd onderwijs in:
 - wettelijke bepalingen en overheidscommunicatie,
 - de wijze waarop zij hun aanvraag- en verlengingsprocedures hebben ingericht, en
 - de manier waarop aanvraag- en verlengingsprocedures zijn geregeld in administratiesystemen?

1.3 Leeswijzer

Na dit eerste, inleidende hoofdstuk is het rapport als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethoden;
- In hoofdstuk 3 het proces van aanvraag- en verlengingsprocedures van tlv's volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie;

In hoofdstuk 4 beschrijven we de ervaringen van respondenten met wet- en regelgeving en overheidscommunicatie. Is het helder? Welke onduidelijkheden zijn er?

- Hoofdstuk 5 gaat over administratieve lasten: wat zijn administratieve lasten volgens de respondenten en op welke momenten in de tlv-procedure ervaren zij deze?
- In hoofdstuk 6 zoomen we in op de ict-systemen die worden gebruikt in de tlv-procedure en de administratieve lasten die daaromtrent ervaren worden.
- In hoofdstuk 7 beschrijven we welke keuzes respondenten hebben gemaakt in de inrichting van tlv-procedure waarmee beoogd wordt de administratieve lasten te verminderen (paragraaf 7.1) en welke aanpassingen zij in de procedure hebben gedaan die voortkomen uit onduidelijkheid in wet- en regelgeving (paragraaf 7.2). In paragraaf 7.3 geven we weer welke aangrijpingspunten respondenten zien om administratieve druk te verminderen.
- In hoofdstuk 8 geven we de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer en schetsen we aangrijpingspunten voor het terugdringen van administratieve lasten in de tlv-procedure.

2. Methodologie

Het onderzoek bestond uit twee delen. In deel 1 beantwoordden we deelvraag 1 “hoe ziet de aanvraag- en verlengingsprocedure van tlv’s eruit volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie?”. In deel 2 beantwoordden we de overige deelvragen en de centrale vraag van dit onderzoek. Hieronder beschrijven we per deel de gebruikte onderzoeksmethoden.

2.1 Deel 1. Documentenstudie

Deelvraag 1 luidde: *Hoe ziet de aanvraag- en verlengingsprocedure van toelaatbaarheidsverklaringen eruit volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie? In tijd, te betrekken personen en organisaties, in te volgen processtappen (volgorde, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), en in de uitwisseling van informatie/documenten/gegevens?*

Voor de beantwoording van deze vraag maakten we gebruik van documentenstudie. We bestudeerden bedoelde en uitgevoerde wetgeving van OCW, en communicatie op de websites van de Geschillencommissie Passend Onderwijs, het Steunpunt Passend Onderwijs, DUO (ten behoeve van registratie in het ROD), en de inspectie van het onderwijs. We includeerden onder andere wetsteksten, AmvB’s, ministeriële regelingen, memories van toelichting en adviezen van de GPO. Bijlage 1 bevat een overzicht van de documenten die we na afstemming met de opdrachtgever analyseerden.

Op basis van de analyse maakten wij in PowerPoint een interactieve visualisatie van het proces van aanvraag- en verlengingsprocedures van toelaatbaarheidsverklaringen zoals dat er op basis van de bestudeerde documenten uitziet. Deze visualisatie gebruikten wij in de interviews in het tweede deel van het onderzoek. De visualisatie is onderdeel van de opbrengsten van dit onderzoek en wordt als aparte bijlage meegestuurd met dit rapport.

2.2 Deel 2. Kwalitatieve interviews

In het tweede deel van dit onderzoek namen we kwalitatieve interviews af bij drie samenwerkingsverbanden, één school voor speciaal onderwijs, één school voor voortgezet speciaal onderwijs, één school voor sbo, en één school met praktijk onderwijs⁵. De respondenten zijn voorgedragen door het Ministerie van Onderwijs in afstemming met het Steunpunt Passend Onderwijs. Met de kwalitatieve interviews verwierven we een diepgaand beeld in de tlv-procedures en ervaren administratieve lasten van deze respondenten. Het verkregen beeld is door de beperkte omvang van de studie volledig noch representatief. Wel biedt het aangrijpingspunten voor het terugdringen van administratieve lasten in de tlv-procedure.

In overleg met de opdrachtgever ontwikkelden we een interviewleidraad. De interviews werden afgenomen bij twee of meer personen die vanuit de school of het samenwerkingsverband betrokken waren bij de aanvraag dan wel afgifte van tlv’s. De interviews duurden maximaal 1,5 uur. Na het interview keek de interviewer met één van de medewerkers mee in de administratiesystemen die worden gebruikt om tlv’s aan te vragen en af te geven. Daarmee verkregen we een beeld van de stappen die binnen de systemen

⁵ Beide scholen voor speciaal onderwijs waren cluster 3 scholen. Omwille van de anonimiteit van de respondenten hebben we geen overzicht opgenomen van de geïnterviewde partijen.

worden gevolgd en waar binnen de systemen eventuele administratieve last wordt ervaren. De interviews werden in mei en juni 2024 afgenomen.

3. Wetgeving

Op basis van de documentenstudie maakten wij een interactieve visualisatie in PowerPoint van het proces van aanvraag- en verlengingsprocedures van toelaatbaarheidsverklaringen volgens wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie. De visualisatie is als aparte bijlage met dit rapport meegezonden. In paragraaf 3.1 beschrijven we kort onze bevindingen van de documentenstudie waarna we in paragraaf 3.2 beschrijven hoe de visualisatie is opgebouwd. In paragraaf 3.3 beschrijven we hoe de interactieve visualisatie gebruikt is/gebruikt kan worden.

3.1 Wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie

Bij de bestudering van de verschillende documenten keken we of we tegenstrijdige informatie tegenkwamen. We vonden op één detail na, geen tegenstrijdige informatie tussen de bestudeerde documenten⁶. Informatie op Steunpunt Onderwijs ontsluit wetteksten op een meer toegankelijke manier en zoomt in op onderdelen (bijvoorbeeld de bewaartermijn van documenten). De uitspraken van de geschillencommissie leiden tot een nadere invulling van wettelijke vereisten. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de wettelijke bepaling om twee onafhankelijke deskundigen te raadplegen voor de afgifte van een tlv door het samenwerkingsverband, en bij de wettelijke bepaling dat er sprake moet zijn van zorgvuldige advisering en besluitvorming bij de beoordeling van een aanvraag voor de toelaatbaarheid. De adviezen van de geschillencommissie maken meer duidelijk wanneer er sprake is van onafhankelijkheid:

- De deskundige die over de tlv advies uitbrengt aan het samenwerkingsverband, mag niet betrokken geweest zijn bij de aanvraag van de tlv.
- De deskundige mag geen medewerker zijn van de school die de aanvraag doet.
- Ook mag de deskundige niet betrokken zijn geweest bij de begeleiding van de leerling waarvoor de tlv wordt aangevraagd.
- De deskundige mag wel in dienst zijn van het samenwerkingsverband. Maar een deskundige moet op basis van eigen deskundigheid een zelfstandig en onpartijdig advies geven over de tlv-aanvraag. De deskundige mag geen onderdeel zijn een commissie die besluit tot afgifte van een tlv.

En wanneer er sprake is van zorgvuldige advisering en besluitvorming:

- Een toelaatbaarheidsverklaring moet deugdelijk gemotiveerd zijn, zeker als bekend is dat een ouder het niet eens is met de aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring.
- De belangrijkste overwegingen uit de deskundigenadviezen dienen onderdeel te zijn van de onderbouwing van het tlv-besluit.

⁶ Het steunpunt passend onderwijs vermeldt “de criteria en de duur van een tlv zijn niet wettelijk bepaald. Wel is wettelijk vastgelegd dat de tlv minimaal een volledig schooljaar geldig is (sbo uitgezonderd)”. Het punt dat het SBO uitgezonderd is lijkt onjuist. De WPO vermeldt: De toelaatbaarheidsverklaring, bedoeld in het achtste lid, heeft betrekking op een periode van één of meer schooljaren. Indien de toelaatbaarheidsverklaring in de loop van een schooljaar wordt gegeven, wordt de periode tot de eerste dag van het eerstvolgende schooljaar toegevoegd aan de in de eerste volzin bedoelde periode. [Wet PO art. 40.13]. Het achtste lid luidt: Een leerling wordt slechts toegelaten tot een speciale school voor basisonderwijs nadat de leerling toelaatbaar is verklaard tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs.

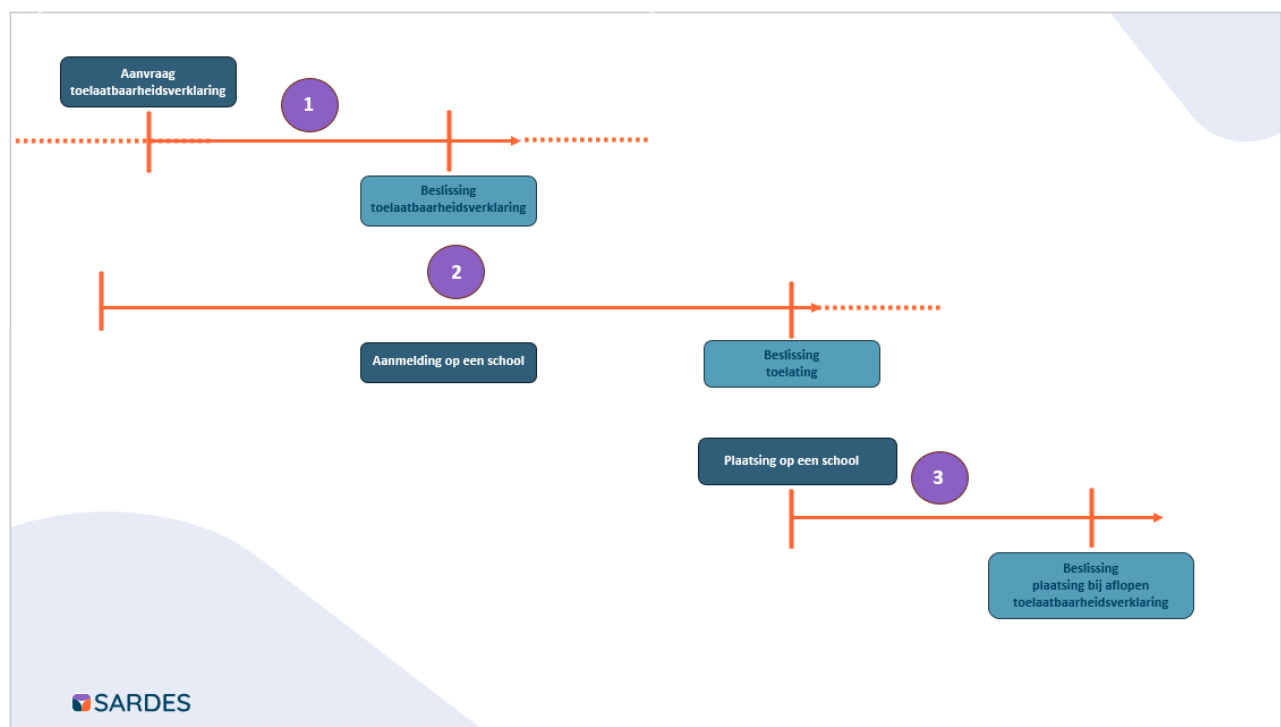
- De ondersteuningsbehoefte van de leerling moet voldoende in beeld zijn gebracht en gebaseerd zijn op recent onderzoek.
- Als school en ouders beargumenteren waarom het vasthouden aan het beleid in een individueel geval onredelijk is, kan het samenwerkingsverband niet volstaan met alleen een verwijzing naar haar beleid, maar moet zij nader motiveren hoe zij tot haar besluit is gekomen
- Het samenwerkingsverband moet bij de beoordeling van de hoogte van de bekostigingscategorie een pgb-budget buiten beschouwing laten

3.2 Visualisatie van het proces

Sardes maakte op basis van de bestudeerde bronnen een visualisatie van de tlv procedure. Die procedure kent op hoofdlijnen drie stappen:

1. De aanvraag van een tlv bij, en de beoordeling van die aanvraag door het samenwerkingsverband.
2. De aanmelding van een leerling op een school voor speciaal basisonderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs of praktijkonderwijs en de beoordeling van die aanmelding door de betreffende school.
3. Het beoordelen van de plaatsing van een leerling bij afloop van een tlv door de betreffende school waarna eventueel een aanvraag voor een nieuwe tlv wordt gedaan (herhaling stap 1).

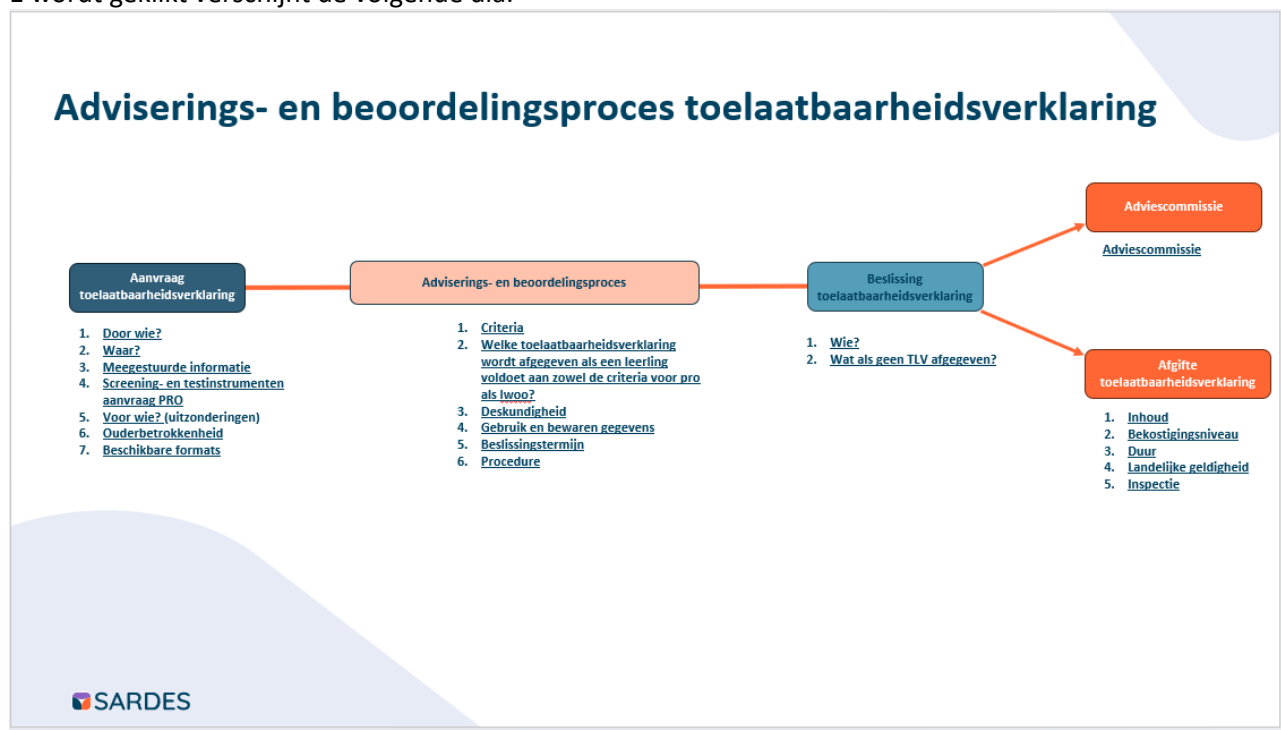
In de visualisatie geven we dit als volgt weer:



Daarbij moet ten eerste worden opgemerkt dat voor het proces altijd start met aanmelding op de school. Voor de andere scholen wisselt de volgorde: soms wordt eerst een tlv aangevraagd en afgegeven waarna een leerling op een school wordt aangemeld, soms is het proces omgekeerd (eerst aanmelding op een school en dan tlv aanvraag) en soms lopen de processen door elkaar heen.

Ten tweede bleek in de interviews dat wanneer er na afloop van de duur van een tlv, een nieuwe tlv wordt aangevraagd (wat doorgaans “verlenging” of “herindicatie” wordt genoemd), de procedure vaak lichter of eenvoudiger is dan wanneer het een aanvraag voor een nieuwe tlv betreft. Er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten maar onderbouwing is bijvoorbeeld minder uitgebreid.

In de visualisatie is voor elk van de drie stappen uitgewerkt op welke thema's er officiële overheidscommunicatie is. Door op het cijfer 1, 2 of 3 te klikken wordt dit zichtbaar. Als bijvoorbeeld op de 1 wordt geklikt verschijnt de volgende dia:



Op basis van de overheidscommunicatie onderscheiden we meerdere stappen binnen het proces van aanvraag en beslissing van een tlv. Horizontaal zijn deze stappen aangegeven (zie bovenstaande dia): na de *aanvraag* volgt een *adviserings- en beoordelingsproces*, waarna er een *beslissing* wordt genomen over de afgifte van een tlv. Na die beslissing kan een *geschil* worden *voorgelegd* aan de adviescommissie en/of een *tlv* worden *afgegeven*.

Onder elk van die stappen hebben we de gevonden informatie geordend. Bij de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring is er bijvoorbeeld informatie te vinden over: wie een tlv kan aanvragen, waar moet een tlv worden aangevraagd, welke informatie moet meegestuurd worden, hoe dienen ouders betrokken te worden et cetera. Wordt er op één van de stappen geklikt dan verschijnt de officiële overheidscommunicatie. Druk je bijvoorbeeld onder *aanvraag toelaatbaarheidsverklaring op meegestuurde informatie* dan wordt de volgende dia zichtbaar:

Welke informatie wordt meegestuurd bij de aanvraag van een tlv?

Overleg met ouders en zienswijze ouders
In de tlv-aanvraag moet de school aangeven dat er overleg met de ouders hierover is gevoerd en wat het standpunt van de ouders is. Het aanvragen van een tlv is een verantwoordelijkheid van de school en niet afhankelijk van de instemming van de ouders. Indien ouders het niet eens zijn met de tlv-aanvraag moet de zienswijze van de ouders opgenomen worden in de tlv-aanvraag. [Moet een tlv-aanvraag worden ondertekend door ouders/voogd? - Steunpunt Passend Onderwijs (steunpuntpassendonderwijs-povo.nl)]

Behoeften en mogelijkheden, deugdelijke en concrete onderbouwing
Het samenwerkingsverband moet een besluit nemen over de toelaatbaarheid op basis van de ondersteuningsbehoefte en ontwikkelmogelijkheden van de leerling. De aanvragende school maakt de behoefte en mogelijkheden inzichtelijk bij de aanvraag. Dit vraagt van de school een deugdelijke en concrete onderbouwing van de aanvraag en van het samenwerkingsverband een zorgvuldige toetsing aan de vastgestelde criteria. (<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/verlenging-van-toelaatbaarheidsverklaringen>)

PRO: onderwijskundig rapport, leerachterstand, intelligentiequotiënt, zienswijze van ouders
Het bevoegd gezag voegt bij de aanvraag een onderwijskundig rapport over de leerling als bedoeld in artikel 42 WPO of artikel 43 WEC en de op schrift gestelde zienswijze van de ouders. [WVO art. 2.30]

In het uitvoeringsbesluit WVO staan in artikel 2.46 en artikel 2.47 de beoordelingscriteria voor het praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs beschreven. Ook is landelijk vastgelegd welke informatie in een aanvraag moet zitten. [Landelijke criteria praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs - Steunpunt Passend Onderwijs (steunpuntpassendonderwijs-povo.nl)]

"Een samenwerkingsverband baseert zijn beslissing op een in artikel 2.30, vijfde lid, van de wet bedoelde aanvraag van het bevoegd gezag of de leerling toelaatbaar is voor het praktijkonderwijs, of een in artikel 2.43, eerste lid, van de wet bedoelde aanvraag of de leerling is aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs uitsluitend op: (a) de door het bevoegd gezag gegeven motivering, gebaseerd op ervaringen met de leerling in het onderwijsleerproces, zoals die onder meer blijken uit het onderwijskundig rapport, bedoeld in artikel 42, eerste lid, WPO of in artikel 43 WEC (b) de leerachterstand van de leerling in de domeinen technisch lezen, spellen, begrijpend lezen of inzichtelijk rekenen; (c) het intelligentiequotiënt van de leerling, uitdrukking van zijn cognitieve capaciteiten op basis van scores op verbaal en niet-verbaal gebied; (d) voor een aanvraag voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs: de zienswijze van de ouders." [Uitvoeringsbesluit WVO 2020 Art. 2.46]



Start

Schema aanvraag

Op de slides hebben we teksten uit wetten en andere bronnen gekopieerd, en er geen wijzigingen in aangebracht.

3.3 Gebruik van de visualisatie

In de interviews gebruikten we de visualisatie als de respondenten onduidelijkheden ervoeren in de procedures, als zij vragen hadden over wettelijke vereisten, of bijvoorbeeld vraagtekens plaatsten bij de procedure binnen een samenwerkingsverband. Ook pakten we de visualisatie erbij als respondenten stelden dat iets volgens de wet moest, en checkten we die veronderstelling.

De respondenten ervoeren de visualisatie als overzichtelijk en bruikbaar. Er kan snel informatie worden opgezocht op het thema waarop zij vragen hebben. Een enkele keer bleek het ook wel zoeken naar informatie: bijvoorbeeld of het deskundigheidsadvies moet worden meegestuurd bij de afgifte van tlv's. Hierover is geen informatie opgenomen bij "deskundigen" en ook niet bij "afschrift tlv". De geschillencommissie heeft echter bepaald dat tot een zorgvuldig beoordelings- en besluitvormingsproces ook behoort dat: *De belangrijkste overwegingen uit de deskundigenadviezen dienen onderdeel te zijn van de onderbouwing van het tlv-besluit.*

De visualisatie is onderdeel van de opbrengsten van dit onderzoek en wordt als aparte bijlage meegestuurd met dit rapport. Opdrachtgever kan deze gebruiken in communicatie over de tlv-procedure.

4. Onduidelijkheden in wet- en regelgeving

We vroegen de scholen en samenwerkingsverbanden of zij onduidelijkheden ervaren in de aanvraag- en verlengingsprocedure van tlv's. Is wet- en regelgeving helder? En de overheidscommunicatie? Waar wordt onduidelijkheid ervaren? Op basis van de gesprekken ervaren we drie typen onduidelijkheden, die we in dit hoofdstuk toelichten:

- Onduidelijkheden in wetgeving en overheidscommunicatie
- Ervaren onduidelijkheid bij scholen
- Wetgeving sluit beperkt aan op de praktijk

4.1 Onduidelijkheden in wetgeving en overheidscommunicatie

Over het algemeen vinden respondenten de tlv-procedure voldoende helder. Toch zijn er enkele punten waar onduidelijkheid over is, zoals wat de *rol van de ontvangende school* mag zijn binnen de aanvraag- en beslissingsprocedure voor de tlv. Een respondent geeft aan dat het samenwerkingsverband hen niet betreft bij de afgifte van een tlv, omwille van de onafhankelijkheid van hun beslissing. Het ontbreken aan afstemming leidt een enkele keer tot een onwenselijke situatie en administratieve lasten. De respondent licht toe dat het samenwerkingsverband een tlv afgeeft voor het speciaal onderwijs, in dit geval cluster 3, en niet voor een specifieke school. Ouders kunnen aanmelden op de (v)so school naar keuze. Bij aanmelding kan het voorkomen dat de school van mening is dat een andere (v)so school meer passend is voor hun kind en in dat geval wijst de school de aanmelding af. Als die mogelijkheid niet is besproken met ouders leidt dat tot frustratie en verwarring bij ouders en zijn dit tijdrovende processen voor de school waar is aangemeld. De respondent stelt dat het juist behulpzaam kan zijn als de ontvangende school alvast meedenkt. Met betrekking tot het *deskundigenadvies* ervaren respondenten met name administratieve lasten (zie hoofdstuk 5) maar ook een enkele onduidelijkheid. Een van de respondenten gaf aan dat het soms zoeken is of een deskundige het eerste of tweede deskundigheidsadvies mag schrijven en welke criteria daar precies aanhangen en hoe de verschillende studierichtingen zich daartoe verhouden. Daarnaast was niet altijd duidelijk wat onafhankelijk betekent: twee samenwerkingsverbanden worstelen met de vraag of de twee onafhankelijke deskundigen van elkaar mogen (kunnen) lezen wat zij geadviseerd hebben. Weer een andere respondent vroeg zich af of voor de deugdelijke onderbouwing van de aanvraag de deskundigheidsadviezen actief meegestuurd moesten worden naar de ouders en of de adviezen ook zonder naam van de deskundige opgeleverd mogen worden. Tot slot ervoeren respondenten onduidelijkheden omdat de *criteria voor bekostigingsniveau (tlv laag-midden-hoog) niet bepaald* zijn, en er tussen samenwerkingsverband en school verschil van inzicht is welk bekostigingsniveau passend is. Kijken we naar wetgeving, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van die criteria bij de samenwerkingsverbanden. Dit wordt echter niet benoemd in wetgeving die gaat op tlv's, maar in wetgeving die gaat over verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen.

4.2 Ervaren onduidelijkheid bij scholen

Uit de gesprekken kwam naar voren dat scholen onduidelijkheden ervaren doordat zij de *wet- en regelgeving onvoldoende kennen*. Zo weten reguliere scholen niet welke toetsen geldig zijn wanneer een tlv voor PRO aangevraagd wordt. Ook weten de geïnterviewde scholen niet altijd of samenwerkingsverbanden de aanvullende eisen die zij stellen wel of niet mogen stellen, wat tot onduidelijkheid leidt. En aanvullende eisen vanuit het samenwerkingsverband leiden vaak tot extra administratieve belasting van de scholen (bijvoorbeeld omdat er iemand komt observeren of omdat er meer documenten moeten worden aangeleverd en de meerwaarde van de eisen niet wordt gezien, zie paragraaf 5.2.7). Ook ervaren

respondenten van scholen onduidelijkheden rondom het OPP: is deze verplicht voor afgifte tlv en hoe recent moet de handtekening van ouders op het OPP zijn? Soms is ervaren onduidelijkheid ook het gevolg van *complexe wet- en regelgeving, waarbij scholen meerdere officiële documenten moeten raadplegen*. Dit kwamen we bijvoorbeeld tegen rondom de zienswijze van ouders. Een respondent vroeg zich af wanneer deze voldoende is meegenomen in de tlv-aanvraag als ouders het niet eens zijn met de aanvraag, en hoe dit zich verhoudt tot het instemmingsrecht van ouders op het OPP: *“In de handreiking voor het OPP staat dat de zienswijze van ouders meegenomen moet worden, maar bedoelen ze dan dat alles wat ouders hebben gezegd meegenomen moet worden? Of als ouders getekend hebben is het ook goed? Soms voegen scholen ook gespreksverslagen van ouders toe: is dat dan voldoende? Het is soms zoeken wat je als samenwerkingsverband eist”*. De complexiteit komt voort uit een combinatie van officiële documenten die moeten worden geraadpleegd om het antwoord te bepalen. In dit specifieke voorbeeld betreft het wetgeving rondom het OPP, wetgeving rondom de tlv, en uitspraken van de geschillencommissie.

4.3 Wetgeving sluit beperkt aan op (knelpunten in) de praktijk

Uit de interviews kwamen twee situaties naar boven waarin de wetgeving onvoldoende aansluit op de situatie in de praktijk. Er zijn op dit moment *(v)so-scholen die vol zitten*: zij hebben geen plek voor nieuwe leerlingen. Deze volle v(s)o-scholen hoeven volgens de wet de aanmelding niet in behandeling te nemen en hebben ook geen (zorg)plicht om te zorgen voor een passend aanbod elders. Daardoor ontstaat de vraag; wie vraagt de tlv aan als de (v)so school de aanmelding niet in behandeling neemt? Bijvoorbeeld als een leerling instroomt vanuit een behandelgroep of vanuit het buitenland? En er ontstaan lastige situaties zoals wanneer de tlv so wordt afgegeven waardoor de tlv sbo vervalt; doordat er geen plek is op het so, blijft het kind toch op het sbo terwijl deze plek op het sbo officieel niet bekostigd wordt. De wetgeving is op zich duidelijk, maar de systematiek past niet op het knelpunt van wachtlijsten zoals zich dat nu voordoet in de praktijk. Ook wordt er onduidelijkheid ervaren in de *verantwoordelijkheid voor een deugdelijke onderbouwing* van een tlv-aanvraag. Wettelijk zijn de taken duidelijk verdeeld: het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderbouwing van de aanvraag, het samenwerkingsverband is verantwoordelijk om te toetsen of de tlv-aanvraag goed onderbouwd is. Een respondent geeft aan dat die scherpe knip in de praktijk moeilijker te maken is: als het samenwerkingsverband veel onderbouwingen afkeurt leidt dit tot een moeizamere werkrelatie met de schoolbesturen en veel (klachten over) administratieve lasten. En aangezien het samenwerkingsverband bestaat uit een netwerk van aangesloten schoolbesturen, is dat een onwenselijke situatie.

5. Ervaren administratieve lasten

In de interviews hebben we uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke administratieve lasten rondom de aanvraag- en verlengingsprocedure van de tlv scholen en samenwerkingsverbanden ervaren (paragraaf 5.2). Ook hebben we de respondenten gevraagd wanneer zij iets als administratieve last beschouwen (paragraaf 5.1).

5.1 Wanneer is iets een administratieve last

Meerdere respondenten geven aan dat sommige taken weliswaar veel tijd kosten, maar dat zij – mits ze er voldoende tijd voor krijgen – dat niet direct als administratieve last zien. ‘Het hoort bij het werk.’ De grootste administratieve last ervaren respondenten op het moment dat *de taak niet bijdraagt aan de inhoud (of de kwaliteit) van het proces*. Dit kunnen inhoudelijke taken zijn zoals het aanleveren van extra onderbouwing, maar betreffen ook vaak administratieve handeling in het proces. In de administratiesystemen werd het *uitvoeren van controles op ingevoerde informatie* en het *herhaaldelijk invullen van dezelfde informatie* ervaren als last. Over het algemeen lijken scholen meer administratieve lasten te ervaren dan samenwerkingsverbanden.

5.2 Administratieve lasten

Hieronder beschrijven we de administratieve lasten die door respondenten genoemd zijn. Dit is geen uitputtend overzicht van de mogelijke administratieve lasten in de tlv-procedure.

5.2.1 Aantal momenten waarop verlenging van een tlv gevraagd wordt

Samenwerkingsverbanden kunnen zelf beslissen voor welke duur ze een tlv afgeven⁷, met een minimale duur van één jaar. Dit leidt ertoe dat het per samenwerkingsverband verschilt wanneer herindicatie van de tlv nodig is. Zowel samenwerkingsverbanden als scholen ervaren administratieve lasten wanneer er (te vaak) sprake is van herindicatie: er moet immers een nieuwe tlv-aanvraag gedaan worden, inclusief een beoordeling door twee onafhankelijke deskundigenadviezen. Beide groepen respondenten geven aan dat het aantal momenten van herindicatie verminderd kan worden.

Naast het gegeven dat de verlengingen tot administratieve lasten leiden, werden in de interviews ook enkele (casus)specifieke knelpunten rondom verlengingen benoemd:

- Een tlv wordt standaard voor een beperkt aantal jaar afgegeven, ook wanneer al duidelijk is dat de leerling tot einde schoolloopbaan zal blijven (er wordt niet per leerling gekeken wat realistisch is).
- De tlv wordt niet tot einde schoolloopbaan gesteld maar tot het kind 12 jaar is. Voor kinderen die net wat langer de tijd nodig hebben, moet dan alsnog herindicatie aangevraagd worden.
- Voor emb-leerlingen (leerlingen met een ernstig meervoudige beperking) wordt de tlv standaard afgegeven voor 1 jaar (net als voor andere leerlingen in deze casus).
- Het samenwerkingsverband geeft soms tlv's met voorwaarden af (bv bij herindicatie moet er diagnostiek zijn geweest): dit bijhouden lukt niet in de administratieve systemen.

⁷ Dit geldt niet voor het pro en voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking die aan de criteria voldoen, deze tlv's zijn geldig voor de duur van de gehele schoolloopbaan.

Enkele respondenten geven aan dat de herindicatie benut wordt als stok achter de deur om te bespreken of de leerling nog op de passende plek zit (of terug kan naar regulier onderwijs). Kunnen sturen op terugplaatsing noemen meerdere respondenten sowieso. Een andere respondent is van mening dat herindicaties belangrijk zijn omdat het om veel geld gaat. Zij onderschrijven het belang van het voeren van het gesprek over terugplaatsing maar zijn van mening dat dit niet gekoppeld moet worden aan de administratieve handeling van een tlv aanvraag (die bovendien ouders extra belast). Aldus een van de respondenten: *‘Administratie zou geen aanleiding moeten zijn voor het gesprek’*.

5.2.2 De twee onafhankelijke deskundigheidsverklaringen

Enkele respondenten benoemen dat het (wettelijk verplicht) inzetten van twee onafhankelijke deskundigen voor het beoordelen van een tlv aanvraag veel tijd (en geld) kost. De administratieve last die dit met zich meebrengt wordt door deze respondenten (zowel scholen als samenwerkingsverbanden) redelijk zwaar gewogen omdat zij vinden dat het raadplegen van de onafhankelijke deskundigen onvoldoende toevoegt aan de inhoud en kwaliteit van het proces. Dit drukt extra zwaar in het geval van een herindicatie, wanneer opnieuw twee onafhankelijke deskundigen geraadpleegd dienen te worden.

De weerstand tegen de twee onafhankelijke deskundigheidsadviezen zit erin dat de deskundige het kind niet kent, daardoor moeilijk(er) kan inschatten wat nodig is, en toch een oordeel moet geven. Dit kost de onafhankelijke deskundigen veel tijd, omdat zij zich moeten verdiepen in een casus die ze niet kennen. Het kost scholen ook meer tijd, omdat zij het verhaal heel goed op papier moeten zetten voor de externe deskundige. Voor ouders is het vreemd dat een deskundige op afstand beoordeelt of hun kind plaatsbaar is.

Daarnaast kost het opvragen van deskundigheidsadviezen tijd, en dat maakt de procedure langer. Ook geven de respondenten aan dat er – sinds de onafhankelijkheid strikter moet worden geborgd - (te) veel geld naar de inhuur van de externe deskundigen gaat.

5.2.3 Administratieve systemen die tegenwerken

Uit de gesprekken blijkt dat het grootste ict-knelpunt is dat respondenten met verschillende administratieve systemen moeten werken die niet met elkaar samenwerken. Dit kost veel extra handelingen en daarmee tijd. Respondenten ervaren knelpunten in ict-systemen als relatief zware administratieve last, omdat de hieruit voortvloeiende handelingen niet bijdragen aan de inhoud of (de kwaliteit) van het proces. In hoofdstuk 6 werken we uitgebreider uit welke knelpunten respondenten ervaren in het werken met administratiesystemen.

5.2.4 Werken met verschillende samenwerkingsverbanden

Een belangrijke administratieve last voor de geïnterviewde scholen is dat zij met veel verschillende samenwerkingsverbanden te maken hebben die allemaal hun eigen criteria, procedures, systemen⁸ en deadlines hebben voor de afgifte van tlv's. De respondenten van de scholen moeten per samenwerkingsverband bijhouden wat de precieze procedure is en of zij de benodigde documenten hebben verzameld: dat is tijdrovend en complex.

Hieronder enkele specifieke knelpunten die respondenten benoemen:

- Soms veranderen samenwerkingsverbanden iets kleins aan de procedure, waardoor scholen hun werkproces moeten herschrijven, of hier pas achter komen als de tlv wordt teruggestuurd. Een dergelijke kleine verandering wordt niet altijd gecommuniceerd richting de scholen.

⁸ In hoofdstuk 6 gaan we in op de administratieve last die het werken met veel verschillende ICT-systemen met zich meebrengt.

- Per samenwerkingsverband moeten de scholen weten hoe zij de teksten precies moeten schrijven, en welke vinkjes zij moeten zetten om de tlv-aanvraag 'erdoor te krijgen'. (Elk samenwerkingsverband let op andere zaken/formuleringen et cetera.)
- Eén van de respondenten gaf aan dat binnen één samenwerkingsverband verschillen bestaan in hoe beoordeeld wordt (zie ook 5.1.12).
- Scholen moeten, om de administratieve last beperkt te houden, voor alle samenwerkingsverbanden alert zijn op wat zij vragen en in hoeverre dit aanvullend is aan de wettelijke vereisten. Wanneer de school het niet eens is met de procedure (zo was er een samenwerkingsverband die als aanvullende eis stelde dat de handtekening van ouders niet ouder dan 3 maanden mocht zijn) dan kan de school het gesprek aangaan. Voorwaarde om dit te kunnen doen is dat de school op de hoogte is van de wettelijke eisen (dit is niet altijd het geval, zie paragraaf 4.1).
- Verschillende inlogcodes, wachtwoorden (die regelmatig gewisseld dienen te worden), verificatiecodes en andere plekken binnen het systeem waarop de informatie neergezet moet worden (waarbij het inhoudelijk ook wisselt wat gevraagd wordt)
- Samenwerkingsverbanden hanteren verschillende deadlines in de procedure en deze veranderen per jaar. Respondenten geven aan dat duidelijke deadlines waarschijnlijk prettig zijn voor de samenwerking van het samenwerkingsverband met de reguliere scholen binnen het swv, maar voor de scholen voor speciaal onderwijs is het ingewikkeld omdat zij te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden. Het is ingewikkeld om per samenwerkingsverband de deadlines bij te houden/terug te vinden en de interne procedures daarop aan te passen.

5.2.5 Werken met verschillende scholen

Naast dat de respondenten van de scholen werken met verschillende samenwerkingsverbanden, werken zij ook samen met verschillende scholen voor regulier onderwijs. Met name in de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, merken vso en pro scholen op dat hier extra inzet nodig is bij de aanvraag van een tlv. Omdat de pro-school voor alle aangemelde leerlingen zelf de tlv aanvraagt, leidt dit ertoe dat zij met veel scholen communiceren, ook met scholen die minder bekend zijn met de tlv-procedure. Dit kost veel tijd, maar omdat het bijdraagt aan de kwaliteit van het proces ervaren de respondenten het niet als een administratieve last die (te) zwaar weegt.

Ook vso scholen ervaren dat po scholen (ten opzicht van het sbo of so) niet altijd alle informatie die nodig is voor een tlv aanvraag goed gedocumenteerd is. Hierdoor is er vaak meer afstemming nodig om het dossier compleet te krijgen.

5.2.6 Het onderbouwen van de aanvraag

Het onderbouwen van de tlv aanvraag kost veel tijd, zo geven respondenten aan: *“Het invullen van het tlv-aanvraag formulier kost vijf minuten, maar het schrijven van de onderbouwing kost veel meer tijd. Soms zijn het stukken van meerdere pagina's, het opstellen kan uren duren. Als je dat niet meer zou doen scheelt dat veel fte's.”* Eén samenwerkingsverband schrijft de onderbouwing zelf en laat dit niet over aan de scholen. Een respondent van een school geeft aan dat het samenwerkingsverband geen onderscheid maakt in de onderbouwing die reguliere scholen moeten schrijven als zij een tlv aanvragen en de onderbouwing die zij als so school moeten schrijven bij verlenging van een tlv. Daardoor moet ze in elke aanvraag voor een verlenging ook beschrijven dat een leerling bijvoorbeeld baat heeft bij het werken met pictogrammen, maar voor hun doelgroep is dat de standaard en daardoor ervaart de respondent het als niet relevante informatie.

Rol ontwikkelingsperspectief

Alhoewel het OPP niet wettelijk verplicht is binnen de tlv-procedure wordt deze wel vaak als onderbouwing gevraagd door het samenwerkingsverband. Enkele respondenten geven aan dat dit geen administratieve last is, omdat het OPP er toch al is en goed bijgehouden wordt. Er zijn ook respondenten die het als administratieve last ervaren dat het OPP gevraagd wordt ter onderbouwing van de tlv-aanvraag. Wanneer het OPP gezien wordt als basisdocument voor de tlv-aanvraag, ontstaat het risico dat men veel te veel in het OPP zet, wat tot administratieve lasten leidt, aldus één van de respondenten. Overigens wordt het

bijhouden van de OPP's (voor alle leerlingen) *an sich* door enkele respondenten ook al als administratieve last gezien.

Uit eerder onderzoek⁹ naar het OPP blijkt dat 48 procent van de respondenten uit het speciaal basisonderwijs en gespecialiseerd basisonderwijs en 41 procent van de respondenten uit het voortgezet gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs het (sterk) eens is met de stelling: *“Het OPP is een administratief document; het is het basisdocument bij de aanvraag van een tlv (of herziening tlv), de inhoud van het OPP wordt daarop aangepast.”*

Hieronder nog enkele (casus)specifieke knelpunten rondom het OPP die genoemd zijn door de respondenten:

- De taal die leerkrachten in het OPP gebruiken, past niet binnen het jargon dat het samenwerkingsverband gebruikt. Om de tlv-aanvraag ‘goedgekeurd te krijgen’ moet daar een slag overheen, dit kost de orthopedagoog of gedragsspecialist veel tijd.
- De school moet een geactualiseerd OPP voorleggen (met actuele handtekening van de ouders). De eisen die het swv stelt aan de actualiteit past niet binnen de cyclus van de school waarin zij het OPP jaarlijks evalueren. Het OPP moet daardoor een extra keer afgestemd worden met ouders (belastend voor ouders).
- Het samenwerkingsverband heeft de criteria gewijzigd waardoor het OPP niet meer voldoet en de tlv niet of niet voor de gewenste zwaarte wordt afgegeven. Het OPP moet geactualiseerd en opnieuw afgestemd met ouders.
- Als een tlv wordt afgewezen dan moet het OPP aangepast worden en dit moet ook weer afgestemd worden met ouders (belastend voor ouders).
- Er zijn samenwerkingsverbanden die een handtekening van ouders eisen op elke pagina van het OPP (i.p.v. op één pagina).

5.2.7 Aanvullende inhoudelijke eisen aan de onderbouwing en het ontwikkelingsperspectief

Voor het afgeven van tlv's moet het samenwerkingsverband voldoen aan wettelijke vereisten én hebben zij ruimte om zelf beleid te maken. Respondenten vanuit scholen lopen ertegenaan dat samenwerkingsverbanden de ruimte nemen om (naast het OPP) veel aanvullende inhoudelijke informatie op te vragen. Zoals bijvoorbeeld het verslag van het mdo (multidisciplinair overleg), informatie uit het leerling administratiesysteem, een extra vragenlijst (met informatie die ook in het OPP staat), de zienswijze van de consultant vanuit het swv, een beschrijving van de ontwikkeling die een kind heeft doorgemaakt (voor een herindicatie), of het samenwerkingsverband wil zelf observeren op school.

De respondenten werkzaam op de scholen vinden dat de samenwerkingsverbanden binnen de ruimte die zij hebben, teveel informatie vragen in de tlv-procedure. Als er informatie opgevraagd wordt, dan moet duidelijk zijn wat het bijdraagt aan het (kunnen) beoordelen of het betreffende onderwijs passend is. Het kost de scholen immers veel tijd om de benodigde informatie te verzamelen. En ook ervaren zij dat doordat er meerdere documenten opgevraagd worden, dezelfde informatie soms ook in meerdere documenten moet worden opgenomen. Verwijzen naar het andere document (bijvoorbeeld het OPP) mag veelal niet.

5.2.8 Beroep doen op ouders

Respondenten geven aan dat het proces van tlv-aanvraag en herindicatie belastend is voor ouders. Voor ouders is het spannend of de tlv afgegeven wordt, en dit is bij de herindicatiemomenten opnieuw spannend. Daarnaast zijn de ICT-systemen (inloggen, verificatiecodes etc.) ingewikkeld. Ook moeten ouders

⁹ De Ruiter, D., Razenberg, I., Beckers, S. & Hoonhoud, E. (2024) Invloeden en belangen bij het ontwikkelingsperspectief. Een stakeholderanalyse. Utrecht: Sardes.

veel handtekeningen zetten. Naast dat dit (emotioneel en qua tijdsinspanning) belastend is, is het praktisch lastig een handtekening te zetten (o.a. omdat er nog geen handige digitale manier is of omdat ouders geen printer of scanner hebben). Voor ouders die digitaal niet geletterd zijn of de Nederlandse taal niet machtig zijn, is het helemaal belastend. Als een OPP moet worden meegezonden binnen de tlv-procedure, dan moeten ouders opnieuw een handtekening zetten. Scholen en samenwerkingsverbanden zien het als een administratieve belasting wanneer zij onnodig vaak een beroep op ouders moeten doen t.b.v. de administratie.

5.2.9 Dossier compleet krijgen

Samenwerkingsverbanden en v(s)o- en sbo-scholen die de tlv aanvragen geven aan dat zij veel tijd kwijt zijn aan het compleet krijgen van alle documenten voor in het dossier voor de tlv-aanvraag. Een respondent vertelt: *In theorie log je in dan zet je de gegevens er in, je neemt de onderbouwing van de aanvraag op, en tot slot kijk je in Parnassys en dan hang je de rest erin. Maar juist dan kom je er achter: oh, er is geen getekend OPP, oh, dat ontbreekt. Ik moet lijstjes bijhouden wat ik nodig heb, wat ik al heb (en wat nog niet) en dat separaat archiveren. Ik moet overal achter aan en bijhouden wat ik heb.*

De scholen moeten per leerling voor wie een tlv-aanvraag wordt gedaan, bijhouden welke documenten al binnen zijn. Daarin moeten ze scherp houden welke documenten voor het betreffende samenwerkingsverband nodig zijn (omdat dit per samenwerkingsverband verschilt). De informatie die scholen aanleveren is vaak niet compleet, zeggen beide respondentengroepen. Dat betekent dat de aanvragende school of het samenwerkingsverband achter de scholen aan moet bellen om de (juiste) informatie boven tafel te krijgen. Daarnaast geven de respondenten vanuit de s(b)o-scholen aan dat de informatie versnipperd binnenkomt, waardoor verwerken relatief veel tijd kost. Wanneer er geen toeleverende school is (bv. omdat de leerling uit het buitenland komt) moet de aanvragende school alles zelf regelen.

5.2.10 Piekdrukke

De respondenten geven aan dat er piekmomenten zitten in de tlv-procedure: voor de kerstvakantie en voor de zomervakantie. De betrokken professionals weten dat dit eraan zit te komen, maar ervaren hier alsnog druk van. De deadlines die samenwerkingsverbanden hanteren lopen niet altijd gelijk met de deadlines voor inschrijving voor scholen in de regio, waardoor scholen heel hard moeten werken om de tlv aanvraag op tijd rond te krijgen.

5.2.11 Ontbrekende expertise

Zowel respondenten vanuit scholen als samenwerkingsverbanden ervaren dat de procedure hun meer tijd kost omdat de betrokken professionals onvoldoende expertise hebben. Zo weten scholen niet altijd wat zij moeten aanleveren of doen voor de tlv-aanvraag. Dat komt zeker voor bij reguliere scholen die een tlv aanvraag doen maar hier weinig routine in hebben opgebouwd. Maar het komt ook voor onder intern begeleiders van scholen voor het s(b)o en vso, zij zijn ook niet altijd op de hoogte, mede door (vele) personeelwisselingen en tijdgebrek. De samenwerking met deze scholen kost de samenwerkingsverbanden (en/of de school vanuit school die de tlv aanvraagt en input nodig heeft van de toeleverende scholen) veel tijd. De betreffende respondenten beschouwen dit als een tijdrovend onderdeel van hun werk maar minder als administratieve last. De tijdsinvestering is nodig om tot een kwalitatief goede tlv-aanvraag en beoordeling te komen. Ook bij de registratie in de systemen gaven respondenten aan dat zij niet altijd de juiste kennis hebben om dit snel of geautomatiseerd te doen: *“Ik werk met meerdere systemen en vul alles handmatig in. Bij één systeem kan je een koppeling maken met ons leerlingvolgsysteem, maar dat lukt mij nog niet goed.”*

5.2.12 Onduidelijkheid over criteria bekostigingscategorie tlv

Er zijn geen landelijke criteria voor het bepalen van de bekostigingscategorie (laag-midden-hoog), samenwerkingsverbanden moeten deze zelf vastleggen. Maar hierover bestaat veel onduidelijkheid. Hieronder een overzicht van de (casusspecifieke) problemen waar respondenten vanuit scholen tegenaan liepen:

- Onduidelijke criteria leiden ertoe dat onduidelijk is welke onderbouwing nodig is.
- Er worden verouderde criteria gebruikt.
- In de overgang van so naar vso wordt standaard de bekostigingscategorie “laag” afgegeven. Leerlingen in het so met tlv midden of hoog krijgen standaard in het vso een tlv laag. Bij leerlingen waarbij duidelijk is dat de bekostiging hoger moet zijn, zorgt dit voor extra administratieve lasten omdat direct bij binnenkomst een ophoging moet worden aangevraagd.
- De beoordelingscommissie heeft onvoldoende expertise om te kunnen beoordelen welke bekostigingscategorie passend is
- Er is een sterke financiële prikkel binnen het swv om geen tlv-hoog af te geven
- Alleen emb-leerlingen kunnen een tlv-hoog krijgen
- Een eerder verkregen bekostigingscategorie “hoog” wordt opeens herzien terwijl het beeld en de ondersteuningsbehoeften gelijk blijven of zelfs toenemen/intensiveren.
- De ene leerling krijgt wel een tlv-hoog en de andere leerling niet, terwijl de ondersteuningsbehoeften vergelijkbaar zijn.

Problemen waar respondenten vanuit samenwerkingsverbanden tegenaan liepen:

- Beoordelen van bekostigingscategorie in overgang van so naar vso kost tijd.
- De school vraagt standaard een bepaalde categorie aan voor leerlingen in een bepaalde leerstroom zonder naar de individuele behoeften van de leerling te kijken.
- Een wijziging in bekostigingscategorie wordt niet (goed) doorgegeven aan DUO waardoor de bekostiging niet verandert. Dit vraagt van het swv dat zij de door duo aangeleverde overzichten nauwgezet controleert, dit is een grote administratieve handeling en vindt altijd achteraf plaats.

6. Punten van administratieve belasting in ict-systemen

We vroegen de respondenten hoe tlv-aanvragen en verlengingen in de administratiesystemen worden verwerkt, en keken bij alle respondenten mee hoe dit er in de praktijk uit ziet. Ook vroegen we welke administratieve lasten respondenten ervaren binnen de administratiesystemen en bij uitwisseling van gegevens. Respondenten ervaren knelpunten in ict-systemen als relatief zware administratieve last, omdat de hieruit voortvloeiende handelingen niet bijdragen aan de inhoud of (de kwaliteit) van het proces. In dit hoofdstuk staan we daarom uitgebreid stil bij de administratieve lasten die respondenten ervaren in het werken met digitale administratiesystemen.

6.1 Knelpunten in de digitale administratiesystemen

Veel verschillende administratiesystemen

De scholen die met veel swv samenwerken, hebben te maken met allerlei verschillende ICT-systemen voor het aanvragen van een tlv. Zo spraken we een respondent die met acht systemen te maken heeft, met elk verschillende inlogcodes, wachtwoorden (die regelmatig gewisseld dienen te worden) en verificatiecodes en met andere plekken binnen het systeem waarop de informatie neergezet moet worden. En waarbij het soms inhoudelijk ook nog verandert wat gevraagd wordt (zie hoofdstuk 5). En zelfs als samenwerkingsverbanden hetzelfde systeem gebruiken, dan komt het voor dat het systeem in aansluiting op de wensen van het samenwerkingsverband heel anders ingericht is. Scholen geven aan dat dit met name lastig is wanneer zij weinig met een samenwerkingsverband te maken hebben, en zij zich telkens opnieuw moeten verdiepen in de werkwijze en het systeem van het betreffende samenwerkingsverband.

Daarnaast sluiten de systemen van de toeleverende en ontvangende school niet altijd op elkaar aan waardoor de school die de tlv aanvraagt gegevens over de leerling handmatig moet invoeren. En soms wordt er geen digitaal systeem gebruikt maar stuurt de school alles per post en moet de school die de tlv aanvraagt alles inscannen. Of de informatie komt per e-mail in één groot bestand en de school die de tlv aanvraagt moet daar zelf allemaal losse documenten van maken.

Tot slot spraken we scholen die met twee systemen werken voor het aanvragen van tlv's: een systeem dat door veel scholen in de regio gebruikt wordt en een systeem dat door het samenwerkingsverband gebruikt wordt. Omdat de systemen niet matchen moeten documenten los verstuurd worden (via beveiligde mail) of moeten gegevens handmatig ingevoerd worden.

Allerhande technische knelpunten

In de gesprekken kwamen allerlei technische knelpunten naar boven die leiden tot veel werk en irritatie. Opsommend zijn de punten:

- Als de tlv is afgegeven dan kan het dossier niet meer uitgewisseld worden (tussen swv en school) via het systeem. Dan moet het dossier via de mail gestuurd worden.
- Als je informatie invult en naar het volgende tabblad gaat zonder op 'opslaan' te klikken, gaat de informatie verloren.
- Als je per ongeluk op 'verzenden' klikt i.p.v. opslaan, gaat de informatie verloren.
- Archiveren gaat niet vanzelf maar kost 5 handelingen binnen het systeem.
- Iedereen krijgt de melding dat er een dossier binnenkomt. Na die melding moeten dossierstukken worden overgezet in eigen systeem, maar omdat iedereen de melding heeft moet je opletten wie wat doet.

- Respondenten worden regelmatig uit het systeem gegooid als ze te lang inactief zijn (bv. omdat ze in een ander systeem informatie aan het opzoeken zijn).
- De meegeleverde handleiding bij het systeem klopt niet/is niet up-to-date
- Bijlagen toevoegen en/of delen lukt niet.
- Er is weinig gedigitaliseerd rondom verzamelen van handtekeningen van ouders – daarnaast hebben niet alle ouders digitale vaardigheden.
- Het tlv-dossier is niet terug te kijken (wanneer deze eenmaal is toegewezen/afgewezen) in het administratiesysteem voor de tlv-aanvraag: je moet de bijlagen zelf (op tijd) downloaden en in een ander administratiesysteem opslaan.
- Je kan in het systeem pas naar het volgende tabblad als je alles ingevuld hebt. Als er iets ontbreekt, kan je – terwijl je de betreffende informatie opvraagt bij school – verder met de rest van de aanvraag.
- Invoeren NAW-gegevens moet op meerdere plaatsen in het systeem
- De status van de aanvraag wordt niet goed gemeld in het systeem. Er komt in het administratiesysteem bv. geen melding wanneer het dossier compleet is of het is niet duidelijk dat het een voorlopige aanvraag betreft.
- Scholen kunnen de informatie voor de tlv-aanvraag niet in het systeem verzamelen. Ze moeten apart archiveren totdat het dossier compleet is.
- Het is ingewikkeld om alle betrokken personen toegang te geven tot het systeem. Extra knelpunt om ouders in het systeem te krijgen of externe zorgpartners.
- Adresgegevens dienen handmatig ingevoerd te worden op de tlv-aanvraag als de school het niet op een bepaalde plek in het systeem invoert.

Uit de gesprekken blijkt dat het grootste knelpunt de verschillende administratieve systemen zijn die niet met elkaar samenwerken. Dit kost veel extra handelingen en daarmee tijd. Daarnaast zijn er allerlei kleinere technische knelpunten die tijd (en frustratie) kosten. Een deel van deze knelpunten lijkt niet oplosbaar door de respondenten: dat ligt bij de makers van de systemen. Daarnaast lijkt het of scholen en samenwerkingsverbanden de mogelijkheden van de systemen nog niet ten volle benutten omdat ze onvoldoende tijd hebben dit uit te zoeken. Tot slot speelt mee dat scholen en samenwerkingsverbanden van elkaar niet goed weten welke invloed hun gebruik van het systeem heeft. Een voorbeeld: een samenwerkingsverband moet adresgegevens handmatig invoeren omdat de school het niet op de juiste plek invult. De school weet niet dat dit het samenwerkingsverband een extra handeling kost. Wat hierin tegenwerkt, zijn de vele personeelsswisselingen op scholen.

6.2 Knelpunten rondom registratie leerlingen in ROD

Om bekostiging te krijgen, moet een school de tlv uitwisselen met het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) van DUO. Bij deze uitwisseling koppelen de scholen elke leerling aan een bepaald samenwerkingsverband. Op basis van deze registratie bepaalt DUO welk samenwerkingsverband de ondersteuningsbekostiging voor de leerling moet gaan betalen.

We vroegen respondenten naar hun ervaringen met de uitwisseling met DUO. Zowel een respondent vanuit de school als respondenten vanuit de samenwerkingsverbanden geven aan dat zij veel tijd kwijt zijn aan het controleren of de leerlingen goed ingeschreven staan bij DUO. Deze respondenten geven aan dat er

veel fouten inzitten¹⁰. De respondenten controleren alles handmatig voor alle leerlingen¹¹. Dat kost veel uitzoekwerk, geeft een van de respondenten aan: de lijsten van DUO bevatten alleen nummers dus eerst moet uitgezocht worden welk samenwerkingsverband en welke leerling het betreft. De respondenten noemen de volgende fouten die ze tegen (kunnen) komen: de code van het samenwerkingsverband klopt niet; de school geeft de verkeerde categorie (laag-midden-hoog) tlv aan; de einddatum van de tlv klopt niet; er wordt voor twee leerlingen hetzelfde (unieke) tlv-nummer gebruikt.

¹⁰ DUO geeft aan dat er inderdaad fouten in de geregistreerde gegevens zitten. Samenwerkingsverbanden moeten de informatie controleren maar voor scholen betreft het volgens DUO een overzicht van de door henzelf aangeleverde gegevens. Wanneer daar dus fouten in zitten dan heeft dat te maken met de informatie die door de scholen zelf wordt aangeleverd.

¹¹ DUO kan geen automatische controle uitvoeren op het nummer van het samenwerkingsverband, omdat DUO geen informatie ontvangt over welk samenwerkingsverband de tlv heeft afgegeven.

7. Keuzes in procedures

We vroegen respondenten of zij keuzes hebben gemaakt in de inrichting van tlv-procedure waarmee beoogd wordt de administratieve lasten te verminderen. Hier komen enkele voorbeelden uit, op de in paragraaf 5.2 geïdentificeerde administratieve lasten. Deze beschrijven we in paragraaf 7.1. In paragraaf 7.2 besteden we aan aanpassingen in de procedure die voortkomen uit onduidelijkheid in wet- en regelgeving. In paragraaf 7.3 ten slotte, geven we weer welke aangrijpingspunten respondenten zien om administratieve druk te verminderen.

7.1 Aanpassingen t.b.v. vermindering administratieve lasten

M.b.t. de *herindicaties* gaven alle samenwerkingsverbanden aan dat zij het aantal momenten dat herindicatie nodig is, proberen te verminderen. Alle drie maken ze hierin andere keuzes. Zo maakt een van de samenwerkingsverbanden de keuze de tlv altijd voor de gehele schoolloopbaan af te geven, waardoor er capaciteit ontstaat om te evalueren of een leerling terug kan naar het reguliere onderwijs:

“Wij hadden voorheen het beleid dat een tlv voor drie jaar werd afgegeven. Nu geven we de tlv’s altijd voor de hele schoolloopbaan af. We evalueren wel tussendoor maar er hoeft geen nieuwe aanvraag gedaan te worden. Ons doel daarmee is: de capaciteit die je hebt, inzetten om te evalueren of een kind terug kan [naar het regulier onderwijs] en dat dan begeleiden.”

Een ander samenwerkingsverband kiest in afstemming met de s(b)o-scholen voor een nieuwe inrichting van de procedure:

“In het begin werden alle tlv’s afgegeven voor één jaar. Dus toen hadden we superveel herindicaties. Dat hebben we in 2020 gewijzigd naar herindicatie op eind groep 3, eind groep 6 en eind groep 8. Tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Zo had ik laatst echt een leerling waarvan ik denk dat leerling na één jaar al naar regulier kan. Dan krijgt hij een tlv voor één jaar. En andersom doe ik ook, bijvoorbeeld een leerling met medische ondersteuning die niet naar regulier kan. Dan geef ik direct een tlv tot einde schoolloopbaan. Omdat de administratieve lasten van herindicatie hoog zijn, gaan we de procedure weer aanpassen. Het voorstel dat er nu ligt, is dat we de eerste tlv voor twee jaar afgeven. Dit op verzoek van onze eigen sbo- en so-scholen. Zij zien: een kind heeft het eerste jaar nodig om te landen, en het tweede jaar om te groeien. Daarna kunnen ze zien of de leerling blijft of niet. Als er na die twee jaar een nieuwe tlv nodig is, dan geven we deze af voor de rest van de schoolloopbaan. Dat betekent niet dat kinderen niet meer terug naar regulier kunnen. Sterker nog, in de praktijk zien we dat leerlingen die naar regulier onderwijs teruggaan, vaak nog een geldige tlv hebben. Mijn idee is dat we onder de nieuwe procedure vaker met scholen in gesprek gaan om te bespreken of leerlingen terug naar regulier onderwijs kunnen. Ik ben nog met scholen in gesprek hoe we dat kunnen vormgeven, zij zijn bang dat dat belastend is.”

Het derde samenwerkingsverband, ten slotte, wil via herindicaties grip houden op het aantal tlv’s en probeert tegelijkertijd de administratieve lasten te verminderen door één moment van herindicatie in te bouwen:

“Er is alleen herindicatie nodig van onderbouw naar bovenbouw [voortgezet onderwijs], dus maar één keer. Als je je OPP op orde hebt, is dat niet veel werk. VSO-scholen willen graag een tlv voor de gehele schoolperiode. Dat willen we niet want we willen kunnen sturen op het aantal tlv’s, want dat nam toe. Bovendien houdt het scholen scherp: heeft het kind het echt nog speciaal onderwijs nodig? Je wil naar een toekomst waar kinderen nog meer doorstromen.”

Daarnaast spraken we een respondent bij een samenwerkingsverband waar de beoordelaar niet alle herindicatiedossiers doorneemt, maar steekproefsgewijs dossiers grondig doorneemt en daarnaast de dossiers doorneemt waar het om bekostigingscategorie hoog gaat, of waar de onafhankelijke deskundigen een opmerking bij geplaatst heeft.

De meeste respondenten ervaren de twee *onafhankelijke deskundigheidsverklaringen* als een administratieve last, en in sommige gevallen wordt dit opgelost door van deze wettelijke eis af te wijken. Dan mag bijvoorbeeld de ib'er het deskundigenadvies opschrijven, i.p.v. een onafhankelijke deskundige (tot de onderwijsinspectie dit opmerkt). Ook het terugdringen van het aantal benodigde herindicatiemomenten wordt soms gedaan om te voorkomen dat (meermaals) opnieuw twee onafhankelijke deskundigheidsadviezen gevraagd hoeven te worden.

De problemen rondom de *administratieve systemen* worden nog onvoldoende opgelost. Enkele respondenten geven aan dat ze proberen te scheiden wat de inhoudelijk betrokken professional (bv. de orthopedagoog) moet doen en wat de administratie kan oppakken. Om op deze manier de administratieve lasten voor de inhoudelijk professional te verminderen. Dit lukt tot op zekere hoogte, maar er blijft veel bij de inhoudelijk professional liggen. We zagen een goed voorbeeld waarin er binnen het samenwerkingsverband afspraken gemaakt zijn met welk systeem gewerkt wordt. Toch blijken de respondenten ook in dat voorbeeld nog met meerdere systemen te maken hebben:

“Voor de doorstroom po-vo werken we met Onderwijstransparant. Dat hebben we met alle scholen in de stad afgesproken. Dat is heel fijn. We kunnen informatie ophalen, basisscholen kunnen zien of de leerling is aangenomen bij ons et cetera. Toch zijn niet alle basisscholen in de stad aangesloten bij Onderwijstransparant en ook de scholen in de regio niet, dus soms moet je gegevens handmatig invoeren. De tlv kunnen we via Onderwijstransparant indienen. De correspondentie erover gaat via Indigo, het systeem dat het samenwerkingsverband gebruikt voor de tlv-aanvragen. En dan hebben we nog Presentis, ons leerlingvolgstelsel. Daar moeten bijvoorbeeld de OPP's in.”

De respondenten van de scholen die we spraken, hebben nog amper oplossingen gevonden voor het werken *met verschillende samenwerkingsverbanden* die elk hun eigen criteria, procedure, systemen¹² en deadlines hebben voor de afgifte van tlv's. We spraken scholen die zelf lijstjes bijhouden met wat nodig is voor welke leerling, maar ook daarin ging het 'mis' doordat samenwerkingsverbanden kleine aanpassingen in de procedure niet melden. Ook is er een school die eigen deadlines aanhoudt in de tlv-procedure i.p.v. alle verschillende deadlines vanuit de samenwerkingsverbanden.

Respondenten vanuit scholen lopen ertegenaan dat samenwerkingsverbanden de ruimte nemen om – naast de wettelijke eisen – veel *aanvullende inhoudelijke eisen*. Respondenten geven aan dat zij hierover soms het gesprek aangaan met het samenwerkingsverband: waarom is dit nodig? Draagt deze extra eis daadwerkelijk bij aan het kunnen beoordelen of het kind op zijn plek is in het vso, s(b)o of pro? Randvoorwaardelijk om dit gesprek te kunnen aangaan, is dat scholen tijd hebben om hierover het gesprek aan te gaan en goed weten wat wettelijke en wat aanvullende eisen zijn. Dit is echter niet altijd het geval.

Scholen en samenwerkingsverbanden zien het als een administratieve belasting wanneer zij onnodig vaak een *beroep op ouders* moeten doen t.b.v. de administratie. We zagen enkele voorbeelden waarin scholen proberen ouders op zo min mogelijk momenten te bevragen:

¹² In hoofdstuk 7 gaan we in op de administratieve last die het werken met veel verschillende ICT-systemen met zich meebrengt.

“Administratief hebben sommige scholen het handig gedaan met een administratieve ondersteuner: zij leggen de tlv-brieven vast klaar en bij OPP gesprekken met ouders vragen ze om de handtekening.”

“Wij hebben technische aanpassingen doorgevoerd in ons administratiesysteem waardoor ouders nu op één blad voor meerdere zaken tegelijk kunnen tekenen.”

We spraken echter ook een samenwerkingsverband dat de administratieve lasten op dit punt juist verzaagd heeft, omdat zij vanuit hun ondersteuningsplan veel belang hechten aan meenemen van de zienswijze van ouders.

Samenwerkingsverbanden en v(s)o- en sbo-scholen die de tlv aanvragen, geven aan dat zij veel tijd kwijt zijn aan het *compleet krijgen van alle documenten voor in het dossier* voor de tlv-aanvraag. Enkele oplossingen kwamen voorbij: de administratie al enkele controles op de aangeleverde informatie laten doen; heel duidelijk naar de betrokken partijen communiceren welke informatie nodig is t.b.v. de tlv-aanvraag en aanmelding op school; scholen van ib'ers die de informatie moeten aanleveren (zie hiervoor ook de alinea hieronder over expertise). Daarnaast spraken we een samenwerkingsverband die zelf de regie neemt op het schrijven van de onderbouwing en daarmee administratieve lasten voor scholen vermindert (zie paragraaf 7.2 onderaan). Ook spraken we een school die de administratieve lasten verlaagt door de onderbouwing voor de tlv los te koppelen van het OPP:

“Wij gebruiken het OPP in de school, in een cyclus zoals wettelijk verplicht. En we sturen het OPP ook mee bij een tlv aanvraag. Maar we gebruiken het OPP niet om de tlv aanvraag te onderbouwen. Dat doen we in een apart document dat wordt opgesteld door de schoolpsycholoog. We werken met die twee documenten omdat het risico anders is dat je denkt “het OPP is een belangrijk document voor de verlenging van een tlv” en dan ga je ‘m optuigen om die verlenging maar te krijgen. Maar wij willen het OPP echt gebruiken voor de dagelijkse begeleiding van een kind. Door te werken met een aparte onderbouwing van de aanvraag houdt je die doelen gescheiden en kan je verwijzen naar het OPP wanneer dat relevant is. “

De respondenten geven aan dat er *piekmomenten* zitten in de tlv-procedure. Een respondent geeft aan daar in de eigen planning rekening mee te houden:

“Als je met tlv's werkt ben je een seizoensarbeider. Rustige periodes benutten om nieuwe dingen te ontwikkelen. En dat niet in de piekperiode van de tlv's willen doen.”

Enkele respondenten geven aan dat de vaste aanmeldmomenten (en/of instroommomenten) die scholen soms hanteren, mede verantwoordelijk zijn voor de piekmomenten (een andere reden voor piekmomenten is dat instroom na een – langere – vakantie veelal een logisch moment is). Als dat verspreid wordt, voorkom je de piekdruk, aldus een van de respondenten:

“Kinderen kunnen zich in deze regio twee dagen aanmelden voor een middelbare school, wij als praktijkschool doen daaraan mee. Mijn wens zou zijn dat we door het hele jaar heen kunnen inschrijven. Zoals bij de vorige praktijkschool waar ik werkte. Daar schreven we leerlingen door het hele jaar heen in, als duidelijk was dat leerling naar praktijkonderwijs zou gaan. Dan was die piek van de tlv-aanvragen niet zo hoog. Dat was meer verspreid.”

Zowel respondenten vanuit scholen als samenwerkingsverbanden ervaren dat de procedure hun meer tijd kost omdat betrokken professionals *onvoldoende expertise* hebben. Een van de samenwerkingsverbanden die we spraken, organiseert daarom startersbijeenkomsten voor intern begeleiders waarop ze vertellen hoe de tlv-procedure en bijbehorende administratiesystemen werken. Bij een ander samenwerkingsverband zorgen ze intern voor voldoende expertise door te werken met een apart team voor pro en vso. Ook spraken we een school die af en toe iemand laat aansluiten bij de vergaderingen van de toelatingscommissie van het samenwerkingsverband, om expertise in te brengen en de kennis van de

commissieleden te vergroten. Daarnaast spraken we een praktijkschool die met de omliggende scholen heeft afgesproken alle tlv-aanvragen (zowel voor leerlingen die naar praktijkonderwijs gaan als leerlingen die vanuit praktijkonderwijs naar vso gaan) op te pakken omdat zij expertise hieromtrent hebben.

Eventuele aanpassingen n.a.v. de onduidelijkheid over *criteria voor bekostigingsniveau*, adresseren we in de paragraaf hieronder.

7.2 Aanpassingen n.a.v. onduidelijkheid in de wet- en regelgeving

In de gesprekken blijkt dat in de loop der tijd door uitspraken van de geschillencommissie en door toezicht van de inspectie, de wettelijk verplichte onafhankelijkheid van de twee deskundigen steeds meer is geborgd. Tegelijkertijd heeft dit ook geleid tot, zo bleek in hoofdstuk 4.1, onduidelijkheid over wat de *rol van de ontvangende school* (wel) mag zijn binnen de aanvraag- en beslissingsprocedure voor de tlv. Eén van de samenwerkingsverbanden heeft hier recent de procedure op aangepast: de ontvangende school mag geen rol meer spelen (tenzij inbreng gewenst is). Dit maakt de procedure in tijd langer omdat de tlv-procedure en plaatsingsprocedure voorheen gelijk opliepen en nu elkaar opvolgen in tijd. Een respondent vanuit het gespecialiseerd onderwijs geeft aan dat het kan gebeuren dat ouders, wanneer de school niet betrokken is in de tlv-procedure, al denken dat hun kind naar de betreffende school kan terwijl het kind er niet past. Als de school eerder betrokken was geweest, was dat eerder duidelijk geworden, aldus de respondent.

Waar een *gebrek aan kennis* of *complexiteit van wet- en regelgeving* een rol spelen, blijkt dat met name scholen zoekend zijn in hun procedures. Ze stellen in de interviews vragen over de eisen die een samenwerkingsverband stelt, of geven aan dat zij geneigd zijn gespreksverslagen mee te sturen om aan te tonen dat zij de zienswijze van ouders hebben meegenomen. Samenwerkingsverbanden en scholen geven aan dat zij er in hun processen rekening mee houden dat er extra contact nodig is als gevolg van onduidelijkheden.

We spraken een samenwerkingsverband die onduidelijkheden rondom de *verantwoordelijkheid voor een deugdelijke onderbouwing* van een tlv-aanvraag oplost door de regie op het schrijven van de onderbouwing heel duidelijk te beleggen, namelijk bij het samenwerkingsverband:

“Onze schoolcontactpersoon [van het samenwerkingsverband] stelt zelf de onderbouwing van de tlv-aanvraag op en neemt regie op de aanmelding van een leerling op een s(b)o of vso school. Het gevoel leeft bij ons dat je er niet van op aankunt dat de onderbouwing die scholen schrijven goed zijn, en zo zorgen we ervoor dat het bij iedereen op orde is. Dat betekent natuurlijk wel dat we dit hebben over genomen en het voor ons arbeidsintensief is, maar het werkt wel. En dat is in het belang van de leerling.”

7.3 Aangrijpingspunten voor vermindering administratieve druk

Wij vroegen respondenten welke mogelijkheden zij zien om administratieve druk te verlichten. De resultaten van die uitvraag staan hieronder.

- *Minder herindicaties, wél gesprekken (over mogelijke terugplaatsing)*

De herindicaties zorgen voor alle respondenten voor grote administratieve lasten en zij zien hierin aanknopingspunten voor het verminderen van de administratieve druk. Minder momenten van herindicatie of een tlv voor de hele schoolloopbaan worden door respondenten als oplossing gezien. Herindicaties moeten niet als stok achter de deur gebruikt worden om scholen scherp te houden op mogelijkheden voor terugplaatsing. Wanneer er minder tijd wordt besteed aan herindicaties, kan deze worden gebruikt om (in gesprek met ouders) te evalueren of het kind op zijn/haar plek zit en om begeleiding te bieden. Een

respondent geeft aan dat, wanneer er geen (of minder) herindicaties meer zijn, wel moet worden nagedacht hoe wordt bepaald of de bekostigingscategorie nog passend is.

- *Minder eisen aan de herindicatie, geen twee onafhankelijke deskundigheidsadviezen*

Naast het stoppen met/verminderen van herindicaties, zien respondenten ook een mogelijke oplossing in het terugbrengen van de eisen die aan een herindicatie gesteld zijn. Bijvoorbeeld door voor een herindicatie niet opnieuw twee onafhankelijke deskundigen te laten adviseren.

- *Eis van twee onafhankelijke deskundigen loslaten*

Meerdere respondenten geven aan dat zij twijfelen aan het nut van de inzet van twee onafhankelijke deskundigen, en dat dit veel administratieve lasten én kosten met zich meebrengt. Zij geven aan dat er ervaren professionals zijn die het kind kennen en zich al over de situatie gebogen hebben. Om twee (kostbare) professionals te laten meedenken die het kind nooit hebben gezien en nooit bij een overleg zijn aangesloten, vinden de respondenten niet bijdragen aan de kwaliteit van het proces. Zij zouden dit om bovenstaande redenen liever anders zien.

- *Werken met één administratiesysteem en technische knelpunten verhelpen*

Meerdere respondenten geven aan dat het makkelijker zou zijn om te werken met één administratiesysteem, in plaats van meerdere administratiesystemen naast elkaar. Daarnaast hebben respondenten allerlei kleine technische knelpunten benoemd die voor flinke (ervaren) administratieve last zorgen.

- *Uniformiteit in de procedures van de samenwerkingsverbanden, landelijk format op zichzelf draagt daar niet aan bij*

Veel respondenten van scholen hebben met meerdere samenwerkingsverbanden te maken die allemaal hun eigen criteria, procedure, systemen en deadlines hebben voor de afgifte van tlv's. Als dit (meer) uniform zou zijn, dan zou dat de administratieve lasten verlagen. Volgens de respondenten zou een landelijk format het proces in principe eenduidiger kunnen maken, maar of dat in de praktijk ook zo werkt daarover hebben zij twijfels. Als het landelijk formulier ingevoerd wordt, los van een grotere beweging naar uniformiteit, dan bestaat het risico dat de administratieve last juist toeneemt. Zo gaf één van de respondenten aan dat het landelijk format wel wordt ingevuld, maar dat het niet binnen het huidige digitale systeem past waardoor de informatie van het formulier alsnog overgetypt moet worden. Ook spraken we een respondent van het samenwerkingsverband die het landelijk format wel wil gebruiken, maar e.e.a. aanpast zodat het past binnen de visie van het samenwerkingsverband. Collega-samenwerkingsverbanden willen niet met het format werken omdat ze dan vinden dat ze informatie missen. Wanneer alle samenwerkingsverbanden het format naar eigen inzicht gaan aanpassen, dan ontstaan er toch weer verschillende formulieren.

- *Procedures (en de inrichting van) systemen niet wijzigen. Wel wijzigen? Dan dat melden*

Respondenten vanuit scholen geven aan dat het de administratieve last zou verminderen als samenwerkingsverbanden hun procedures niet aanpassen. Veelal worden er kleine wijzigingen doorgevoerd waar scholen niet actief van op de hoogte gebracht worden.

- *Niet meer eisen gaan stellen, eerder minder*

Eén van de respondenten waarschuwt dat er niet nog meer vastgelegd moet worden, omdat daarmee de administratieve lasten alleen maar toenemen: *“Alles wat ingevoerd wordt krijg je er nooit meer uit – het worden alleen maar meer eisen.”* Deze respondent pleit voor minder eisen: *een kind gaat niet zomaar naar het gespecialiseerd onderwijs, daar gaat al een heel proces aan vooraf. De tlv-procedure zoals deze momenteel is opgetuigd maakt dat teveel tijd van teveel professionals ernaar toe gaat om zich over een – al uitgebreid besproken – dossier te buigen.* Meerdere respondenten doen een oproep om het aantal aanvullende eisen dat het samenwerkingsverband stelt, te verminderen.

- *Korte lijnen en onderling vertrouwen*

Goede contacten tussen school en samenwerkingsverband helpen om de administratieve lasten te verminderen. Wanneer er korte lijnen zijn, het contact goed wordt onderhouden en men elkaar proactief op zoekt dan is men eerder bereid met elkaar mee te denken en elkaar te helpen. Onderling vertrouwen is daarbij belangrijk. Dit wordt ook genoemd bij het bepalen van de bekostigingscategorie. Omdat exacte criteria bij sommige samenwerkingsverbanden ontbreken kan er administratieve last ontstaan, meer vertrouwen in de expertise (van in dit geval de school) is juist helpend.

- *Deadlines en tijdsad tlv-procedure beter afstemmen*

Winst is te behalen in een afstemming tussen scholen (regulier en gespecialiseerd) en samenwerkingsverbanden over (haalbare) deadlines binnen de tlv-procedure en afstemming hiervan op aanmeldmomenten voor scholen. En om afspraken te maken over op welke momenten leerlingen zich op school kunnen aanmelden: kan dat slechts op één moment of kan dat door het jaar heen (om piekdruk te vermijden). Voor herindicatie ziet een respondent het verbeterpunt dat tijdsad herindicatie overeenkomt met het tijdsad voor het bespreken van de OPP's.

- *Meer automatiseren in DUO-systeem waardoor fouten niet meer gemaakt kunnen worden*

In paragraaf 6.1.2. beschreven we dat er regelmatig fouten worden gemaakt door scholen bij registratie in het ROD (DUO). Respondenten geven aan dat een automatische check op fouten bij het invullen van gegevens door scholen en een dito melding hierin zou helpen. Een dergelijke automatische check en melding kan alleen op het moment ook de samenwerkingsverbanden de informatie over de tlv's uit wisselen met DUO. DUO kan dan controleren of de informatie die de school aanlevert overeenkomt met de gegevens die het samenwerkingsverband aanlevert.

8. Conclusies en aanbevelingen

Met dit onderzoek geven we inzicht¹³ in de ervaren administratieve lasten in het sbo, (v)so en pro en bij samenwerkingsverbanden bij aanvraag- en verleningsprocedures voor tlv's. We brachten onduidelijkheden in de officiële overheidscommunicatie in beeld en welke administratieve lasten respondenten ervaren (specifiek ook welke administratieve lasten er m.b.t. ICT-systemen zijn). Vervolgens onderzochten we hoe respondenten hun procedures op deze knelpunten ingericht hebben en welke mogelijkheden zij zien tot het verminderen van administratieve lasten. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies van het onderzoek en schetsen we aangrijpingspunten voor het terugdringen van administratieve lasten in de tlv-procedure.

8.1 Conclusies

Alle geïnterviewde scholen en samenwerkingsverbanden ervaren administratieve lasten rondom de tlv-procedure, waarbij over het algemeen scholen meer administratieve last lijken te ervaren dan samenwerkingsverbanden. De grootste administratieve last ervaren respondenten op het moment dat de taak niet bijdraagt aan de inhoud of (de kwaliteit) van het proces. De grootste administratieve lasten ontstaan niet vanuit onduidelijkheden in wet- en regelgeving maar komen voort uit de *wijze waarop de procedure is ingericht*: zowel vanuit wet- en regelgeving als de nadere invulling (vrije ruimte) vanuit de samenwerkingsverbanden. Ook de *veelheid aan administratieve systemen* waar tegelijkertijd mee gewerkt moeten worden, verhoogt de administratieve druk.

Onduidelijkheden in officiële overheidscommunicatie zijn zeer beperkt, dit kwam zowel naar voren tijdens het opstellen van de visualisatie (op basis van wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie) als uit de interviews. Het ontbreken van criteria voor het bepalen van bekostigingscategorieën werd aangewezen als onduidelijk. Deze bevinding kan leiden tot de gedachte dat dit beter vastgelegd moet worden. Echter blijkt dat het verduidelijken van wet- en regelgeving juist ook weer kan leiden tot nieuwe onduidelijkheid of zelfs nieuwe administratieve lasten. Zo zagen we dat het aanscherpen van de onafhankelijkheid van de twee deskundigen die geraadpleegd worden bij de beoordeling van een tlv-aanvraag, ook nieuwe vragen oproept. Waar voorheen de ontvangende school vaak zelf een advies schreef, is nu de vraag welke rol deze school wél mag spelen. Soms kiezen samenwerkingsverbanden ervoor om de school geheel niet te consulteren wat leidt tot langere procedures en verkeerde aanmeldingen door ouders. Ook lijkt er een ontwikkeling te zijn dat de onafhankelijke deskundigheid ingekocht wordt bij externe marktpartijen: dat brengt hoge kosten met zich mee en respondenten trekken de meerwaarde van deze adviezen in twijfel.

Gebrekkige kennis van wet- en regelgeving en de complexiteit van de wet- en regelgeving maken dat scholen en samenwerkingsverbanden soms zoekend zijn in wat nu precies bedoeld wordt met “deugdelijke onderbouwing”, “zorgvuldige advisering en besluitvorming” of wanneer er voldoende overleg is gevoerd met ouders en hun zienswijze voldoende is meegenomen in de aanvraag van een tlv. Lastige situaties ontstaan doordat de huidige wetgeving niet passend is op een meer algemeen te kort aan capaciteit op (v)so scholen en doordat schoolbesturen en samenwerkingsverband niet als zodanig losstaande entiteiten functioneren als in de wetgeving rondom aanvraag en beoordeling tlv wordt verondersteld.

¹³ Dit hebben we gedaan via zeven (groeps)interviews met respondenten uit het so, so, vso, pro en vanuit samenwerkingsverbanden (zowel po als vo). Ook voerden we een documentenstudie uit naar wettelijke bepalingen en officiële overheidscommunicatie.

Administratieve lasten worden vooral gerapporteerd aan het begin van de procedure, bij de aanvraag van een tlv: procedures verschillen van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband, het opstellen van de onderbouwing van een aanvraag kost veel tijd net als het compleet krijgen van dossiers. Soms is er een gebrek aan kennis en ervaring en de administratieve systemen vormen ook een knelpunt. Kritisch is men over het raadplegen van twee onafhankelijke deskundigen in de beoordeling van de aanvraag – het waarborgen van onafhankelijkheid lijkt in de ogen van sommige respondenten zijn doel voorbij te schieten. Ook wordt er gewezen op de positie van ouders: het hele proces is voor hun belastend door de tijdspanne en omdat zij ook bij veel administratieve handelingen betrokken zijn. Het ontbreken van criteria voor het bepalen van de bekostigingscategorie maakt de aanvraag en toekenning ook meer belastend.

De veelheid aan administratieve systemen is voor scholen belastend. Daarnaast zijn er allerlei grotere en kleinere technische knelpunten in de systemen die we in hoofdstuk 6 hebben opgesomd. Ook de registratie in het ROD leidde tot administratieve last: er sluipen veel fouten in de registratie die er lastig uit te halen zijn.

De meest duidelijke aanpassing van procedures om administratieve lasten te beperken, is het afgeven van tlv's met een langere geldigheidsduur. Oplossingen voor problemen in de systemen of ontstaan door de uiteenlopende procedures en criteria van samenwerkingsverbanden, werden amper genoemd. Wel zagen we voorbeelden waarin men keuzes maakt waardoor de procedure makkelijker wordt doorlopen: bijvoorbeeld door één functionaris verantwoordelijk te maken voor het schrijven van de onderbouwing van de aanvraag of door het verzorgen van informatiebijeenkomsten voor intern begeleiders.

Opmerkelijk is dat een landelijk formulier voor een tlv-aanvraag weinig lijkt te gaan bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten. Het formulier is niet goed op te nemen in de huidige systemen en/of respondenten stellen er toch aanvullingen op te willen maken. Liever ziet men een aanpassing in de wettelijke vereiste twee onafhankelijke deskundigen te moeten raadplegen. Ook wordt uitgesproken dat er mogelijk meer winst valt te behalen in goede onderlinge werkrelaties tussen scholen en samenwerkingsverband, dan in striktere eisen aan procedures te stellen.

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf bieden we enkele aangrijpingspunten voor het terugdringen van administratieve lasten.

Balanceer tussen duidelijke eisen en vertrouwen

Bij onduidelijkheid in de wet- en regelgeving is het creëren van meer duidelijkheid door meer vast te leggen niet altijd ondersteunend aan het gehele proces. Het scherper stellen van de eisen aan de onafhankelijkheid van de twee deskundigen, heeft (ook) onbedoelde negatieve effecten gehad. In plaats van (alleen) eisen scherper te stellen en het toezicht daarop in te richten lijkt er, omwille van het terugdringen van administratieve lasten, juist ook behoefte aan het versterken van onderlinge relaties en onderling vertrouwen. Een vergelijkbare conclusie trekt Sardes in het onderzoek naar de aanvraag- en toekenningsprocedure van extra ondersteuning¹⁴: korte lijnen en regelmatige afstemming (in een vroeg stadium) tussen school en samenwerkingsverband zorgen dat de procedure sneller en soepeler verloopt. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van onderling vertrouwen ligt bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gezamenlijk.

¹⁴ Jepma, I., Beckers, S., Razenberg, I., Modhej, Y., De Graaf, D., Pritsch, D. & Vlaanderen, M. (2024, te verschijnen) *Sneller en beter? Onderzoek naar de toekenning van extra ondersteuning bij Passend Onderwijs*. Sardes en SEO.

Gebruik administratieve handelingen niet als antwoord op complexe vraagstukken

Op twee punten in de wettelijke vereisten aan de tlv-procedure lijkt een administratieve handeling te (zijn) ontstaan die geen antwoord (meer) geeft op de oorspronkelijke vraag. Dit betreft de onafhankelijke advisering door twee deskundigen en de beslissing over de plaatsing bij het aflopen van de tlv ("verlenging tlv"). De onafhankelijke advisering lijkt dusdanig los te staan van casuïstiek dat het meer een administratieve handeling is dan een advies dat werkelijk bijdraagt aan een goede, objectieve beoordeling. De herindicatie was bedoeld om, door de tijd heen, kritisch te blijven kijken naar de juistheid van de plaatsing maar lijkt nu dusdanig administratief belastend dat er onvoldoende tijd en capaciteit is om echt goed te beoordelen. De handelingen op deze twee punten zijn een doel op zich geworden. Het ministerie kan overwegen of zij (i) wil vasthouden aan de eis dat twee onafhankelijke deskundigen moeten worden geraadpleegd en (ii) de minimale duur van een afgegeven tlv op één schooljaar wil houden.

Organiseer deskundigheid

Soms is er een gebrek aan kennis (bij de school of het samenwerkingsverband) en dat verhoogt de administratieve lasten. We zien dat sommige scholen en samenwerkingsverbanden hierin een weg proberen te vinden door deskundigheid te organiseren: door informatieverspreiding en/of door verantwoordelijkheden voor het schrijven van de onderbouwing van een tlv-aanvraag te beleggen bij speciaal daartoe aangestelde functionarissen. Het is aanbevelingswaardig om de lijn van het organiseren van deskundigheid verder door te trekken. Het ministerie van OCW biedt met het steunpunt passend onderwijs reeds een mogelijkheid om vragen te stellen over wettelijke eisen wanneer scholen en/of samenwerkingsverbanden onduidelijkheid ervaren. Mogelijk dat deze rol nog actiever onder de aandacht kan worden gebracht. Naast het ministerie van OCW en de samenwerkingsverbanden zijn schoolbesturen en schoolleiding hierin belangrijke partijen¹⁵ (Sardes 2024).

Omgaan met verschillen tussen samenwerkingsverbanden: samenhang tussen doel en middel

Een ander deel van de lasten ontstaat als gevolg van de beleidsruimte die samenwerkingsverbanden hebben om zelf procedures en criteria op te stellen. Er wordt veel informatie opgevraagd in tlv procedures, en dit is flink belastend voor scholen. Respondenten verwachten echter weinig heil van meer centrale sturing in de vorm van een landelijk format: het past niet bij gedecentraliseerde verantwoordelijkheden én niet bij de veelheid aan registratiesystemen waarmee wordt gewerkt. Mogelijk kunnen administratieve lasten worden teruggedrongen door binnen het samenwerkingsverband beter te kijken naar de samenhang tussen de gevraagde onderbouwing en het beoogde doel. Immers, samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het opstellen van procedures die passend zijn bij het doel van beoordeling tlv aanvraag en die niet onnodig belastend zijn. Draagt de documentatie bij aan het beoogde doel en is de gevraagde inspanning proportioneel? Geldt dat zowel voor reguliere scholen als scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs binnen het samenwerkingsverband? Het is aan de samenwerkingsverbanden om de procedures weloverwogen in te richten en daarbij ook rekening te houden met de impact op het gespecialiseerd onderwijs, ook als dat buiten de eigen regio is.

Verhelp technische beperkingen in administratiesystemen

Ons onderzoek bevestigt wat eigenlijk al wel bekend was: de veelheid aan administratiesystemen die scholen naast elkaar moeten gebruiken voor een tlv aanvraag, maken de procedure complex en belastend. Daarnaast leidt een veelheid aan kleine technische beperkingen tot administratieve last en frustratie. Omdat leerling-administratiesystemen inspelen op de markt en samenwerkingsverbanden en

¹⁵ De Ruiter, D., Razenberg, I., Beckers, S. & Hoonhoud, E. (2024). Invloeden en belangen bij het ontwikkelingsperspectief. Een stakeholderanalyse. Utrecht: Sardes.

schoolbesturen elk zo hun eigen procedures en verlangens hebben, is het niet aannemelijk dat er in de nabije toekomst meer eenduidigheid komt in het aantal gebruikte systemen. Wat mogelijk verlichting biedt is als overheid en samenwerkingsverband in samenspraak met de aanbieders investeren in het ophalen, bundelen en verhelpen van de technische beperkingen die scholen en samenwerkingsverbanden in hun onderlinge uitwisseling van gegevens ervaren.

Bijlage 1. Overzicht van documenten t.b.v. visualisatie

Tabel 1. Overzicht van documenten geanalyseerd t.b.v. visualisatie

MINOCW		
Wetgeving	Wet op de expertisecentra	Art. 40 toelating en verwijdering Art. 41 Commissie van onderzoek Art. 42 Beoordeling toelating door inspectie Artikel 45. Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering
	Wet op het Primair Onderwijs	Artikel 18. Samenwerkingsverbanden Artikel 40. Toelating en verwijdering van leerlingen Artikel 43. Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering
	Wet op het Voortgezet Onderwijs	Artikel 2.30. Toelaatbaarheid en toelating praktijkonderwijs Artikel 2.47. Samenwerkingsverbanden Artikel 8.9. Toelating leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben; zorgplicht school
AMVB's en andere KB's	Besluit register onderwijsdeelnemers	Artikel 5. Inschrijvingsgegevens
	Uitvoeringsbesluit WVO 2020	Artikel 2.47 Criteria toelaatbaarheid praktijkonderwijs voor bijzondere groepen leerlingen
	Regeling bekostiging WPO en WEC 2024	Artikel 19 Ondersteuningsbekostiging
	Besluit intrekking beleidsregels Onderzoekskaders 2017 onder vaststelling beleidsregels Onderzoekskaders 2021	Bijlage 1 Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs Bijlage 2 Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs Bijlage 3 Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs (bekijken) Bijlage 1. Waarderingskader besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs; RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid
	Regeling register onderwijsdeelnemers	Bijlage 1 behorende bij artikel 3 van de Regeling register onderwijsdeelnemers
Brochure	Stroomschema's aanvraag TLV	Bij welk samenwerkingsverband vraagt de school een TLV aan? (overheid.nl)
Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring		
Website	LBT - Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring	Toelaatbaarheidsverklaring - Onderwijsgeschillen
Website	LBT	Richtlijnen die voortvloeien uit de adviezen van de LBT Toelaatbaarheidsverklaring - Onderwijsgeschillen
Inspectie van het Onderwijs		
Website	Inspectie	Verlenging van toelaatbaarheidsverklaringen

		https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/verlenging-van-toelaatbaarheidsverklaringen
DUO-Register Onderwijs Deelnemers		
Website	DUO	https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/bekostiging-speciale-scholen-voor-basisonderwijs/bekostiging-teldatum-1-februari.jsp
Website	DUO	Inschrijven leerling: Inschrijvingsgegevens speciaal basisonderwijs Inschrijvingsgegevens speciaal onderwijs Inschrijvingsgegevens voortgezet speciaal onderwijs Leerling identificeren - Inschrijven leerling – DUO Zakelijk
STEUNPUNT PASSEND ONDERWIJS		
Website		Alle webpagina's die betrekking hebben op tlv's

Documenttitel	Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten. Een onderzoek naar aangrijpingspunten voor het verminderen van administratieve druk.
Versie	Concept 02
Auteur	Dieneke de Ruiter, Inge Razenberg, Esther Hoonhoud
Datum	16-7-2024
Projecttitel	Administratieve lasten toelaatbaarheidsverklaringen (SAR4018)

Sardes

Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP