



Themabrief passend onderwijs: de toelaatbaarheidsverklaring

December 2015

Inleiding

Deze themabrief gaat over de toelaatbaarheidsverklaring (tlv). Sinds 1 augustus 2014 beslist het samenwerkingsverband voor passend onderwijs over de toelaatbaarheid van een leerling tot het speciaal basisonderwijs (sbo) of tot cluster 3 en 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Als het samenwerkingsverband beslist dat een leerling toelaatbaar is, wordt een toelaatbaarheidsverklaring voor de leerling afgegeven. Over de toelaatbaarheidsverklaring is inmiddels jurisprudentie opgebouwd, die wordt samengevat in deze themabrief.

Met ingang van 1 januari 2016 verandert de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs (pro) en de toewijzing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo. Ook in cluster 1 en 2 van het (v)so zijn er ontwikkelingen. Over deze ontwikkelingen informeert Onderwijsgeschillen u in deze themabrief.

Toelaatbaarheidsverklaring tot het sbo en (v)so cluster 3 en 4

Vanaf 1 augustus 2014 vraagt het schoolbestuur van de school waar de leerling is aangemeld of ingeschreven bij het samenwerkingsverband passend onderwijs de toelaatbaarheidsverklaring tot het sbo of tot cluster 3 en 4¹ van het (v)so aan. Het samenwerkingsverband beslist of de leerling toelaatbaar is; het schoolbestuur van de sbo- of cluster 3- of 4-school beslist of de leerling wordt toegelaten.² Welk samenwerkingsverband beslist hangt van de omstandigheden af.³

Het samenwerkingsverband is verplicht zich te laten adviseren door twee deskundigen. De eerste deskundige is een orthopedagoog of een psycholoog. De tweede deskundige is, afhankelijk van de ondersteuningsvraag van de leerling, een psycholoog, een pedagoog, een maatschappelijk werker, een arts of een kinderpsychiater. Eventueel kan het samenwerkingsverband extra deskundigen betrekken bij het advies over de toelaatbaarheid van een leerling.⁴

Criteria

De criteria voor het toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring zijn niet wettelijk bepaald. Het samenwerkingsverband dient zelf de criteria en de procedure te bepalen voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring. Ook bepaalt het samenwerkingsverband de duur van de tlv. De criteria en procedure worden vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. In het ondersteuningsplan staan ook de criteria voor het overplaatsen of terugplaatsen naar het regulier onderwijs van leerlingen voor wie de periode waarop de toelaatbaarheidsverklaring betrekking heeft, is verstreken.⁵

Het ondersteuningsplan is meestal te vinden op de website van het samenwerkingsverband.

EMB-leerlingen

Voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking (EMB)⁶ is de procedure voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring afwijkend. (V)so-scholen met leerlingen met een ernstige meervoudige beperking hebben vaak met meerdere samenwerkingsverbanden te maken. Deze kunnen allemaal eigen procedures en criteria hebben. Om het aanvragen van een tlv voor deze leerlingen gemakkelijker te maken hebben de PO-Raad en de VO-raad één landelijk uniform formulier ontwikkeld voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring. Ernstig meervoudig beperkte leerlingen die aan de criteria voldoen, krijgen een tlv die geldig is voor de hele schoolloopbaan (een voor primair, een voor voortgezet onderwijs).⁷

Medezeggenschap

De medezeggenschap ten aanzien van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband ligt in handen van de ondersteuningsplanraad. De ondersteuningsplanraad moet met het ondersteuningsplan instemmen voor het kan worden vastgesteld. Dit is geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen (Wms).⁸ In de ondersteuningsplanraad zijn ouders, personeel en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen vertegenwoordigd. Zij worden afgevaardigd door de leden van de

MR's van de scholen binnen het samenwerkingsverband. Als de ondersteuningsplanraad niet instemt met het concept-ondersteuningsplan, kan het bestuur van het samenwerkingsverband een instemmingsgeschied voorleggen aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS ([LCG WMS](#))⁹. Het ondersteuningsplan wordt ten minste 1 keer per 4 jaar opgesteld.

Bezwaarprocedure

Tegen een beslissing van een samenwerkingsverband over een toelaatbaarheidsverklaring kunnen betrokken ouders, maar ook het schoolbestuur, bezwaar indienen.¹⁰ Elk samenwerkingsverband is wettelijk verplicht voor deze bezwaarschriftprocedure een (bezwaar)adviescommissie te hebben. Die adviescommissie brengt een advies uit aan het samenwerkingsverband dat vervolgens een beslissing moet nemen op het bezwaar.

In plaats van zelf een adviescommissie op te richten, kan een samenwerkingsverband zich aansluiten bij de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring ([LBT](#)). Deze Commissie is op verzoek van een aantal samenwerkingsverbanden door Onderwijsgeschillen ingesteld. De Commissie bestaat uit voorzitters en leden die over specifieke kennis en deskundigheid beschikken die nodig is voor het beoordelen van de bezwaren. Inmiddels hebben 120 samenwerkingsverbanden zich aangesloten bij de LBT.

Jurisprudentie LBT

De Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring toetst of het samenwerkingsverband de procedure en criteria voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring juist heeft toegepast. De LBT heeft tot nu toe vijf adviezen uitgebracht. De [adviezen van de LBT](#) worden geanonimiseerd gepubliceerd op de website van Onderwijsgeschillen.

In de adviezen die tot nu toe zijn uitgebracht, zijn enkele richtlijnen te vinden:

- Het schoolbestuur kan een toelaatbaarheidsverklaring aanvragen ook zonder dat de ouders het daarmee eens zijn.
- Het is niet noodzakelijk dat aan de toelaatbaarheidsverklaring een door de ouders goedgekeurd ontwikkelingsperspectief ten grondslag ligt.
- Als ouders bezwaar maken tegen de beslissing over een toelaatbaarheidsverklaring, is het samenwerkingsverband verplicht het bezwaar door te sturen naar de bezwaaradviescommissie.
- De ondersteuningsbehoefte van de leerling moet voldoende in beeld zijn gebracht.
- De deskundigenverklaringen die ten grondslag worden gelegd aan de toelaatbaarheidsverklaring moeten met het oog daarop zijn opgesteld.
- Het is niet per se noodzakelijk concrete criteria voor toelating in het ondersteuningsplan op te nemen. Handelingsgericht arrangeren leidt tot individuele beoordeling. Wel moet duidelijk zijn langs welke lijnen de besluitvorming plaatsvindt.
- Het samenwerkingsverband moet zelf de beslissing over de toelaatbaarheid van de leerling nemen en kan deze beslissing niet delegeren.

Lwoo en praktijkonderwijs

Vanaf 1 januari 2016 worden het praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) onderdeel van het stelsel van passend onderwijs.¹¹ De vo-samenwerkingsverbanden gaan dan bepalen of een leerling toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs of is aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs. Het lwoo en het pro zijn vormen van lichte ondersteuning.

Het bestuur van de vo-school dient de aanvraag in bij het vo-samenwerkingsverband. Bij de aanvraag voor lwoo voegt het bevoegd gezag na overleg met de ouders het onderwijskundig rapport. Bij de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring voor het praktijkonderwijs voegt het bevoegd gezag het onderwijskundig rapport, samen met de op schrift gestelde zienswijze van de ouders. Als de aangevraagde ondersteuning niet wordt toegekend, moet de vo-school op grond van de zorgplicht een passende plek voor de leerling vinden.¹²

De verwijzing naar het lwoo of de toelaatbaarheidsverklaring voor het pro geldt voor de duur van de hele schoolloopbaan. Tenzij het samenwerkingsverband heeft gekozen voor 'opting out' en voor het lwoo een andere duur heeft vastgesteld (zie hieronder).

Criteria

De huidige landelijke criteria voor lwoo en pro blijven bestaan en worden jaarlijks vastgesteld.¹³ Een samenwerkingsverband kan wat betreft het lwoo wel kiezen voor 'opting out'. Dit betekent dat het samenwerkingsverband de criteria, de procedure voor en de duur van de toewijzing van lwoo zelf kan vaststellen. Als gekozen wordt voor opting out moeten alle schoolbesturen binnen het

samenwerkingsverband daar mee instemmen.¹⁴

Zestien samenwerkingsverbanden gaan vanaf januari 2016 starten met opting out lwoo. Er kan ook vanaf 1 januari 2017 worden gestart met opting out.

Medezeggenschap

De samenwerkingsverbanden krijgen meer ruimte om de procedure voor de toewijzing van lwoo en pro in te richten. Deze afspraken worden vastgelegd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband, waarmee de ondersteuningsplanraad op grond van de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) moet instemmen. In het ondersteuningsplan staat ook beschreven hoe de ouders worden geïnformeerd.

De eerste ondersteuningsplannen waarin lwoo en pro verplicht zijn opgenomen treden per 1 januari 2016 in werking. Als het samenwerkingsverband kiest voor opting out, moeten de afspraken over de criteria, de procedure en de duur worden vastgelegd in het ondersteuningsplan.

Bezwaarprocedure

Ouders of de vo-school die het met de beslissing over de toewijzing lwoo of de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs niet eens zijn, kunnen daartegen een bezwaarschrift indienen. Het betreft dezelfde procedure als voor toelaatbaarheidsverklaringen voor het sbo en (v)so.

De Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring van Onderwijsgeschillen adviseert vanaf 1 januari 2016 ook over bezwaren tegen de beslissing van het samenwerkingsverband over de toewijzing lwoo of de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. Het samenwerkingsverband moet dan wel bij deze Commissie zijn aangesloten.

Cluster 1 en 2

De instellingen van cluster 1 en 2¹⁵ maken geen deel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en kennen een eigen toelatingsprocedure. Ook geldt de zorgplicht niet bij aanmelding bij een instelling van cluster 1 of 2.¹⁶

Of een leerling in aanmerking komt voor het onderwijs op een instelling van cluster 1 of 2 wordt beoordeeld door de Commissie van onderzoek van de instelling, op verzoek van de instelling zelf of van de reguliere school waar de leerling is aangemeld of ingeschreven. De Commissie van onderzoek kan ook bepalen dat een leerling in aanmerking komt voor begeleiding door de instelling als het kind is of wordt ingeschreven op een reguliere school. De commissie bepaalt ook voor welke periode dit geldt en adviseert over de inhoud van de begeleiding.¹⁷

Criteria

Er zijn geen wettelijk vastgestelde criteria voor de toelating tot cluster 1 of 2. Er zijn door de instellingen wel afspraken gemaakt over de landelijk te hanteren criteria. Voor cluster 1 zijn deze criteria te vinden in de brochure van VIVIS Onderwijs, waarin de twee organisaties voor cluster 1, Bartiméus en Visio, samenwerken.¹⁸

Voor cluster 2 zijn de criteria te vinden op de website van Siméa, waarin de besturen van de vier instellingen voor auditief en/of communicatief beperkte leerlingen samenwerken.¹⁹

Medezeggenschap

Op instellingen voor cluster 1 en 2 is de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) van toepassing.

Op 3 juli 2014 is in de Tweede Kamer een motie aangenomen om in de Wms ook de medezeggenschap te regelen over het beleid van de instelling van cluster 1 of 2 voor ouders van leerlingen in het reguliere onderwijs, met ondersteuning van de instelling.²⁰ In de Achtste voortgangsrapportage passend onderwijs, die op 4 december 2015 naar de Eerste en Tweede Kamer werd gestuurd, wordt een wetsvoorstel aangekondigd waarin wordt geregeld dat ouders van leerlingen, die in het regulier onderwijs ondersteund worden door cluster 1 of 2, zitting kunnen nemen in de MR van de instelling.²¹

Bezwaarprocedure

In de Wet op de expertisecentra (WEC) is de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een beslissing of een leerling kan worden toegelaten tot een instelling voor cluster 1 of 2 of in aanmerking komt voor ondersteuning op een reguliere school vanuit de cluster 1- of 2-instelling, niet expliciet geregeld.

Als een leerling niet wordt toegelaten tot een instelling voor cluster 1 of 2 kunnen ouders wel een geschil indienen bij de [Geschillencommissie passend onderwijs](#) (GPO) over de toelatingsbeslissing van het bestuur van de instelling.²² De GPO is ondergebracht bij Onderwijsgeschillen.

¹ Cluster 3: onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamenlijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps.
Cluster 4: onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen verbonden aan pedagogische instituten.

² Art. 40 lid 8 [WPO](#), art. 40 [WEC](#).

³ Zie voor de afspraken over grensverkeer de '[Factsheet sbo, \(v\)so, lwoo en pro grensverkeer en verhuizing](#)'.

⁴ Relevante wetgeving:

- Besluit bekostiging WPO art. 34.8 (deskundigen samenwerkingsverband)
- Inrichtingsbesluit WVO art. 15a (deskundigen samenwerkingsverband)

⁵ Art. 18a lid 8 [WPO](#), art. 17a lid 8 [WVO](#).

⁶ Leerlingen met een ernstige meervoudige beperking zijn een leerlingen met een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking (een IQ tot 35), een lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen, voor wie naast extra ondersteuning in het onderwijs ook extra (medische) zorg nodig is.

⁷ Meer informatie en het aanvraagformulier is te vinden op de [website van de PO-Raad](#) en [de website van het Steunpunt Passend onderwijs VO](#) van de VO-raad.

⁸ Art. 4a en 14a [Wms](#).

⁹ Art. 32 en 37 [Wms](#). De [LCG WMS](#) is ondergebracht bij Onderwijsgeschillen.

¹⁰ Art. 18a, lid 12 [WPO](#), art. 17a, lid 13 [WVO](#), art. 7:1 en 7:11 [Awb](#).

¹¹ Wet integratie lwoo en pro in passend onderwijs ([Stb. 2015, 149](#)). Per 1 januari 2016 treden in werking: art. 10e lid 4 WVO (toewijzing lwoo) en art. 10g lid 2 (toelaatbaarheid praktijkonderwijs).

¹² Memorie van Toelichting, zie [Kamerstukken II 2013/14, 33 993, nr. 3](#), p. 9.

¹³ AmvB van 24 juni 2015, [Stb. 2015, nr. 273](#). Per 1 januari 2016 treedt in werking: art. 15d Inrichtingsbesluit WVO (Beoordelingscriteria samenwerkingsverband). Verder van toepassing: [Regeling screenings- en testinstrumenten LWOO en PrO schooljaar 2016-2017](#).

¹⁴ Wet integratie lwoo en pro in passend onderwijs ([Stb. 2015, 149](#)). Per 1 januari 2016 treedt in werking: art. 17a1. WVO (Optionele mogelijkheid afwijken van landelijke criteria, procedure, duur en licenties).

AmvB van 24 juni 2015, [Stb. 2015, nr. 273](#). Per 1 januari 2016 treedt in werking: art. 15f Inrichtingsbesluit WVO (Optionele mogelijkheid afwijken van landelijke criteria, procedure, duur en licenties).

¹⁵ Cluster 1: instellingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen.

Cluster 2: instellingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs aan auditief of communicatief gehandicapte kinderen.

¹⁶ [Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3](#); p. 15, p. 32-35.

¹⁷ Art. 41 [WEC](#) (Commissie van onderzoek).

¹⁸ Deze [brochure](#) is te downloaden op de website passendonderwijs.

¹⁹ De [criteria voor cluster 2](#) zijn te downloaden op de website van Siméa.

²⁰ Motie Ypma, [Kamerstukken II 2013/14, 31 497, nr. 127](#).

²¹ Passend onderwijs. [Achtste voortgangsrapportage](#) december 2015, p. 19

²² Geregeld in de Variawet passend onderwijs en kwaliteit (v)so) ([Stb. 2015, 150](#))