

Verkenning afschaffing TLV voor praktijkonderwijs

Eindrapport

Rita Kennis
Ton Eimers
Britt Visser
Kelly Beurskens

Maart 2026

Projectnummer: K2025.016

© 2025 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en probleemstelling	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Opzet onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	8
2	Huidige werkwijze TLV-pro en ervaringen	9
2.1	Achtergrond: ontwikkeling deelname en instroom in praktijkonderwijs	9
2.2	Doelen van TLV-pro en achtergrond werkwijze	13
2.3	Huidige werkwijze en verschillen tussen samenwerkingsverbanden	14
2.3.1	TLV-pro: wettelijke procedure en vereisten	15
2.3.2	Inrichting van TLV-procedure voor praktijkonderwijs door swv'en vo	17
2.4	Ervaringen met procedure toelaatbaarheid praktijkonderwijs	19
2.5	Ervaren noodzaak tot aanpassingen in procedure TLV en verwachte gevolgen	24
2.6	Samenvattende conclusie	25
3	Afschaffing of behoud van de TLV-pro	26
3.1	Ontwikkeling van het praktijkonderwijs	26
3.2	Twee benaderingen naast elkaar	28
3.3	Afschaffen of behouden TLV	30
3.4	Optie handhaven TLV	34
3.5	Optie afschaffen TLV	37
3.5.1	Aspecten van de afschaffing TLV	37
3.5.2	Doelpopulatie praktijkonderwijs	38
3.5.3	Naar een andere inkadering van het praktijkonderwijs	42
3.6	Afschaffing van de TLV op termijn	44
4	Samenvattende conclusies	47
	Bijlage 1 – overzicht interviews	56
	Bijlage 2 – kenmerken respons enquêtes	57
	Bijlage 3 – deelnemers werksessie stakeholders	58
	Bijlage 4 – deelnemers werksessies scholen en ouders	59

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Het praktijkonderwijs neemt binnen het voortgezet onderwijs een bijzondere positie in omdat het, vergelijkbaar met het gespecialiseerd onderwijs, niet vrij toegankelijk is. Voor toelating tot het praktijkonderwijs is een zogenaamde toelaatbaarheidsverklaring (TLV) nodig. In de wet is vastgelegd welke criteria gelden voor toelating tot het praktijkonderwijs. De criteria hebben betrekking op het IQ van de leerling en de mate van opgelopen leerachterstand op bepaalde domeinen. Daarnaast is vastgelegd wie bevoegd is om de TLV af te geven en zijn er vereisten aan de procedure (toegestane toetsen en testen, inzet van onafhankelijke deskundigen).

In de beoordeling van de toelaatbaarheid van een leerling bestaat er een zekere ruimte om afwijkend van de criteria toch een TLV toe te kennen. Naar schatting twintig procent van de leerlingen in het praktijkonderwijs voldoet niet of niet geheel aan de criteria. Deze 'beleidsruimte' bestaat sinds de invoering van het praktijkonderwijs en is bedoeld om ook factoren als sociaal-emotionele problematiek in de beoordeling te kunnen betrekken. Bovendien geldt voor een deel van de leerlingen dat zij zich, wat betreft de criteria, in het grensgebied van praktijkonderwijs en vmbo (en in mindere mate praktijkonderwijs en speciaal onderwijs/zml) bevinden.

In de motie van Westerveld c.s. van 2 oktober 2024¹ wordt de regering gevraagd om een verkenning te doen naar het afschaffen van de TLV, inclusief de financiële gevolgen daarvan. In de motie wordt een aantal constatering en overwegingen gemaakt, die de vraag naar de verkenning onderbouwen:

- “constaterende dat er wordt gewerkt aan een wet om rechtstreekse bekostiging van het praktijkonderwijs mogelijk te maken;
- constaterende dat hierdoor de noodzaak van het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring, oftewel TLV, door het samenwerkingsverband wegvalt;
- constaterende dat het aanvragen van een TLV voor gedoe, extra bureaucratie en stress zorgt;
- overwegende dat door het moeten aanvragen van een TLV praktijkonderwijsleerlingen in een uitzonderingspositie worden geplaatst;”

Het doel van dit onderzoek is om de gevraagde verkenning uit te voeren.

De verkenning is opgebouwd rondom drie kernvragen:

- Hoe ziet de huidige praktijk van aanvraag, besluitvorming en toekenning van de TLV eruit en hoe wordt die praktijk door betrokkenen ervaren? Hierbij is ook aandacht voor de doelen achter het huidige model van toelating.
- Tot welk nieuw model voor toelating tot het praktijkonderwijs leidt mogelijke afschaffing van de TLV?
- Wat zijn de gevolgen van afschaffing, afhankelijk van het nieuwe model voor toelating dat dan wordt gekozen? Hierbij is aandacht voor de financiële gevolgen, maar ook expliciet aandacht voor het leerlingperspectief.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31293, nr. 752.

We lichten de drie kernvragen kort toe.

- In de motie worden praktische bezwaren genoemd van de huidige TLV-praktijk. Deze zou leiden tot gedoe, stress en extra bureaucratie. Als eerste stap in de verkenning is daarom de bestaande praktijk in kaart gebracht. Het doel van dit deel van de verkenning was om te kijken wat het draagvlak is voor de bestaande praktijk en of er gronden zijn om de TLV af te schaffen.
- Het afschaffen van de TLV kan ook worden opgevat als een meer principiële kwestie: in de motie wordt verwezen naar de uitzonderingspositie die leerlingen in het praktijkonderwijs hebben door de TLV. In het tweede deel van de verkenning hebben we verkend welke alternatieve modellen van toelating mogelijk zijn. Twee modellen zijn verder uitgewerkt: afschaffing van de TLV, en behoud en modernisering van de TLV.
- In het derde deel is verkend wat de mogelijke gevolgen zijn van beide modellen, zowel eventuele financiële gevolgen als gevolgen voor de toegankelijkheid van het praktijkonderwijs voor leerlingen die daar het beste tot hun recht komen.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de voorgaande probleemstelling en kernvragen zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de doelen van de huidige werkwijze rond de TLV-pro binnen het stelsel van passend onderwijs en waarom is daarbij gekozen voor toelating via een TLV door het swv?
 - a. Hoe spelen inhoudelijke en financiële motieven in de huidige werkwijze een rol bij de allocatie van leerlingen?
 - b. In hoeverre zijn deze doelen en factoren nog steeds van toepassing bij rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs?
2. Hoe ziet de bestaande procedure en werkwijze in de aanvraag van een TLV voor praktijkonderwijs (hierna TLV-pro) eruit?
 - a. Welke partijen zijn betrokken in welke rol? Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen samenwerkingsverbanden?
 - b. Hoe wordt de procedure en werkwijze voor aanvragen van een TLV-pro door betrokkenen ervaren? Welke plus- en minpunten worden genoemd? Wat is het draagvlak voor de bestaande TLV-pro en TLV-praktijk?
 - i. In welke mate en waarom wordt de procedure en werkwijze als (onnodig) bureaucratisch ervaren?
 - ii. Is er binnen de huidige systematiek met TLV voldoende (beleids)ruimte voor maatwerk in de beoordeling?
 - iii. In welke mate ervaren betrokkenen dat praktijkonderwijsleerlingen met de TLV-procedure in een uitzonderingspositie worden geplaatst?
 - c. Welke consequenties verbinden betrokkenen aan hun ervaring t.a.v. de procedure en werkwijze van de TLV-pro?
 - i. In termen van noodzakelijke aanpassingen in de procedure of werkwijze t.a.v. de TLV-pro
 - ii. In termen van de noodzaak van een TLV-pro

- d. Welke (verwachte) consequenties heeft de rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs voor (de noodzaak van) een TLV-pro?
3. Welke andere, nieuwe modellen voor toelating tot het praktijkonderwijs zijn mogelijk als de TLV-pro wordt afgeschaft?
 - a. Wat betekent afschaffing voor de wijze waarop criteria worden toegepast en getoetst?
 - b. Blijven er wettelijke vereisten aan de procedure van toetsing aan de hand van de criteria bestaan en welke zijn dat?
 - c. Blijft de 'beleidsruimte' om leerling toe te laten die niet (geheel) aan de criteria voldoen bestaan en bij wie komt die beleidsruimte te liggen?
 - d. Hoe zien verantwoording en toezicht met betrekking tot de toelating eruit?
 - e. Welke gevolgen heeft afschaffing op de voorgenomen manier van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs?
4. Welke gevolgen heeft het afschaffen van de TLV-pro op het toegankelijk houden van praktijkonderwijs voor de leerlingen die er het best tot hun recht komen?
 - a. Hoe effectief is in de huidige situatie de toetsing op criteria / de TLV om het praktijkonderwijs toegankelijk te houden voor leerlingen die daar het beste tot hun recht komen?
 - b. In hoeverre verandert de balans tussen inhoudelijke en puur financiële motieven om leerlingen naar het praktijkonderwijs te verwijzen?
 - c. In hoeverre gelden deze effecten (ook) voor de verschillende mogelijke alternatieven voor de TLV-pro?
5. Wat zijn de gevolgen van het eventueel afschaffen van de TLV-pro, afhankelijk van het model van toelating dat ontstaat na afschaffing van de TLV-pro?
 - a. Wat zijn verwachte gevolgen voor leerlingenstromen/leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs? Welke financiële gevolgen gaan daarmee gepaard?
 - b. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk (samenwerking in de regio, bureaucratie/administratieve last)?

1.3 Opzet onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn vier activiteiten uitgevoerd:

1. Interviews met belanghebbenden en experts
2. Enquête onder pro-scholen en samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (vo)
3. Werksessie met ouders en scholen
4. Werksessies met belanghebbenden en experts

Interviews belanghebbenden en experts

Er zijn negen online interviews afgenomen met stakeholders en experts (zie bijlage 1). Het doel van deze gesprekken was om de argumenten en perspectieven van verschillende belanghebbenden en experts ten aanzien van het wel/niet afschaffen van de TLV-pro te inventariseren en de potentiële consequenties daarvan. In de gesprekken was ook aandacht voor de doelen van de huidige werkwijze rond de TLV-pro.

Enquête pro-scholen en samenwerkingsverbanden vo

Er is een enquête afgenomen onder scholen voor praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden vo. In deze enquêtes is gevraagd naar:

- de procedure en werkwijze van de TLV-pro en de ervaringen daarmee;
- de houding ten aanzien van de TLV-pro (ervaren noodzaak tot aanpassingen of afschaffing);
- inschatting van mogelijke gevolgen van afschaffing van de TLV-pro.

Alle pro-scholen zijn via e-mail uitgenodigd om de enquête in te vullen. De samenwerkingsverbanden vo hebben via ONSwv een mail ontvangen met een link om de enquête in te vullen. Na ongeveer twee weken is een reminder gestuurd.

Respons

In totaal hebben 84 scholen voor praktijkonderwijs en 41 samenwerkingsverbanden vo de vragenlijst (bijna) volledig ingevuld. Dat betekent een respons van 47 procent onder de scholen voor praktijkonderwijs en 55 procent onder de samenwerkingsverbanden vo.

De vragenlijsten zijn meestal ingevuld door de directeur of afdelingsleider van de praktijkschool en door de directeur(-bestuurder) of beleidsmedewerker van het samenwerkingsverband vo. Enkele achtergrondkenmerken van de scholen en samenwerkingsverbanden zijn opgenomen in bijlage 2.

Werksessie belanghebbenden en experts

Er is een fysieke werksessie georganiseerd met stakeholders. Dit waren grotendeels dezelfde partijen als die eerder in het onderzoek zijn geïnterviewd. In deze werksessie is de discussie gevoerd over de vraag welk model voor toelating tot het praktijkonderwijs ontstaat na afschaffing van de TLV - en eventueel welke varianten/modellen. Vervolgens is aan de hand van deze modellen besproken wat de gevolgen zijn aan de hand van verschillende aspecten (o.a. zorgvuldige plaatsing, toegankelijkheid, samenwerking, leerlingenstromen, uitvoeringspraktijk, financiële gevolgen). Bijlage 3 bevat een overzicht van de aanwezigen.

Werksessie ouders en scholen

Er zijn twee online werksessies georganiseerd met ouders en scholen. In deze sessies hebben vanuit vier regio's een aantal praktijkscholen, sbo-scholen, basisscholen en enkele ouders deelgenomen. Het doel van deze werksessies was het verder verdiepen van bestaande ervaringen met de TLV-pro, waaronder specifiek ook de vraag in hoeverre leerlingen uit het praktijkonderwijs in de huidige werkwijze (TLV-pro) in een uitzonderingspositie worden geplaatst. Daarnaast stond in de werksessie de vraag naar de mogelijke gevolgen van het afschaffen van de TLV-pro centraal. Daarbij is zowel gekeken naar alternatieve werkwijzen als naar de potentiële gevolgen van het afschaffen van de TLV-pro voor het toegankelijk houden van het praktijkonderwijs voor leerlingen die er het beste tot hun recht komen. Bijlage 4 bevat een overzicht van de deelnemers.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op de deelname van het praktijkonderwijs en ontwikkelingen daarin (paragraaf 2.1). Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de doelen van de TLV voor praktijkonderwijs beschreven en de redenen om dit bij de samenwerkingsverbanden te beleggen. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 1. In paragraaf 2.3 zoomen we in op de huidige werkwijze ten aanzien van de TLV-pro, zowel formeel als in de praktijk. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2a. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 in op de ervaringen met deze procedure in de praktijk (onderzoeksvraag 2b). Dat leidt in paragraaf 2.5 tot een beschrijving van de ervaren noodzaak om aanpassingen te doen in de procedure van toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs (onderzoeksvraag 2c).

In hoofdstuk 3 maken we de overgang naar (alternatieve) modellen om de toelaatbaarheid te bepalen en beschrijven we de gevolgen daarvan. In paragraaf 3.1 en 3.2 beschrijven we eerst de ontwikkeling of emancipatie van het praktijkonderwijs, de toelating van leerlingen tot het praktijkonderwijs en de functie van de TLV-procedure hierbinnen. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 alternatieve modellen voor toelaatbaarheid beschreven en de paragrafen 3.4 en 3.5 verder uitgewerkt (beantwoording onderzoeksvraag 3), inclusief de kansen en risico's van beide modellen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvragen 4 en 5. Hoofdstuk 3 sluit af met een advies ten aanzien van de keuze uit deze opties.

In hoofdstuk 4 sluiten we af met samenvattende conclusies en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

2 Huidige werkwijze TLV-pro en ervaringen

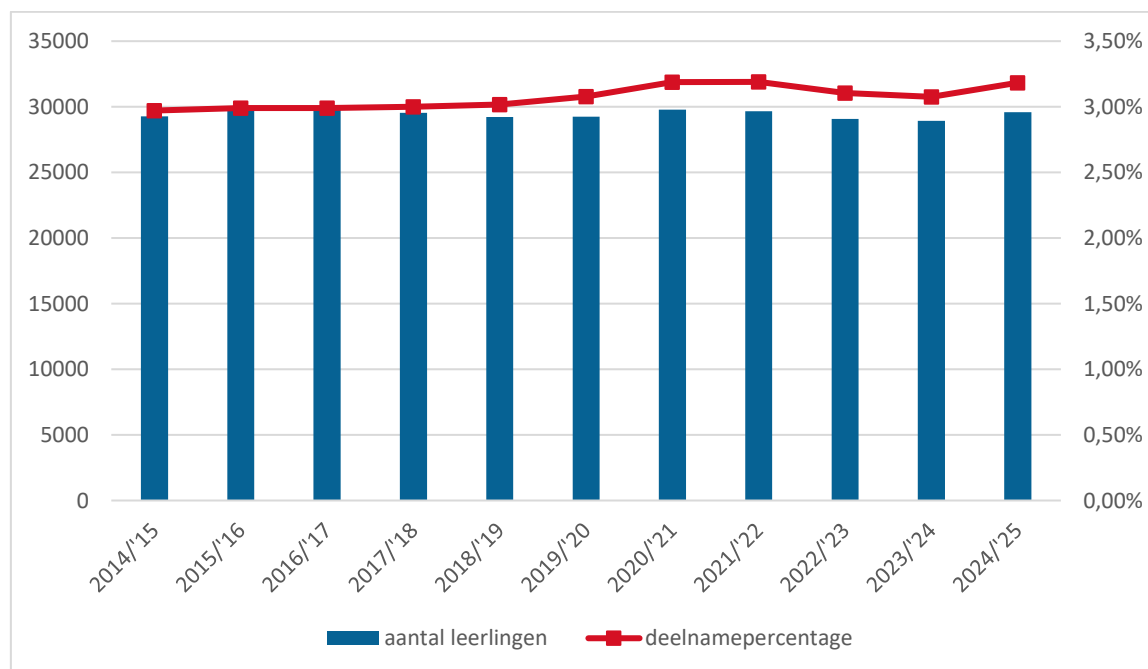
Dit hoofdstuk gaat in op de huidige werkwijze rondom de TLV voor praktijkonderwijs en ervaringen van scholen en samenwerkingsverbanden hierin. Het hoofdstuk start met een schets van de ontwikkeling in de deelname van het praktijkonderwijs, zowel in omvang als in typering van de doelgroep. In paragraaf 2 gaan we in op de achterliggende doelen van de TLV voor praktijkonderwijs en de rol van het samenwerkingsverband hierin. Paragraaf 3 focust op de huidige werkwijze in de aanvraag van de TLV voor praktijkonderwijs, zowel in formele zin (regelgeving) als de inrichting van de TLV-procedure in de praktijk. In paragraaf 4 bespreken we de ervaringen van scholen voor praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden met de procedure voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs en in paragraaf 5 met de ervaren noodzaak om aanpassingen te doen in deze procedure en de verwachte gevolgen daarvan. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende conclusie in paragraaf 6.

2.1 Achtergrond: ontwikkeling deelname en instroom in praktijkonderwijs

Landelijk stabiel beeld deelname praktijkonderwijs

In het schooljaar 2024-2025 zaten er bijna 30.000 leerlingen in het praktijkonderwijs. Een vergelijking over tien jaar laat zien dat het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs min of meer stabiel is. Ook als percentage ten opzichte van alle leerlingen in het regulier vo is de deelname aan het praktijkonderwijs relatief constant. De laatste vijf jaar schommelt dit percentage tussen de 3,1 procent en 3,2 procent. Figuur 2.1 laat dit zien.

Figuur 2.1 – Ontwikkeling aantal en percentage leerlingen in het praktijkonderwijs

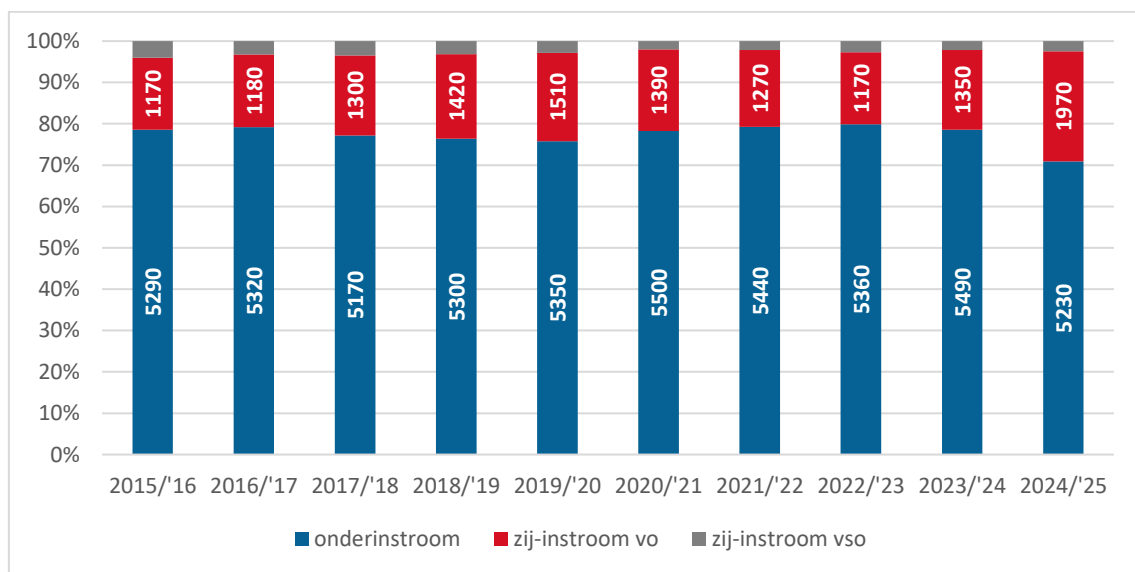


Bron: CBS Statline, bewerking KBA Nijmegen

Landelijke instroom in het praktijkonderwijs: groei zij-instroom

Ook de *instroom* in het praktijkonderwijs is relatief stabiel. De afgelopen jaren stroomden jaarlijks tussen de circa 6.700 en 7.000 leerlingen in in het praktijkonderwijs, waarvan ruim driekwart vanuit het primair onderwijs (bao, sbao, so). De meest recente cijfers (2023-2024) vertonen een enigszins afwijkend beeld: niet alleen is de instroom in het praktijkonderwijs licht toegenomen tot 7.380 leerlingen, ook valt de groei daarbinnen van de zij-instroom op. Waar tot 2023-2024 jaarlijks 17-21 procent van de leerlingen afkomstig was vanuit het vmbo, nam dat in 2023-2024 toe tot 27 procent. In aantallen gezien stroomden er in 2023-2024 600 leerlingen meer in vanuit het vmbo (1.970) dan in 2022-2023 (1.350). De groei van de instroom in het praktijkonderwijs in 2023-2024 is daarmee volledig het gevolg van deze groei in de zij-instroom. Figuur 2.2 geeft een overzicht.

Figuur 2.2 – Ontwikkeling instroom in het praktijkonderwijs, naar onder- en zij-instroom



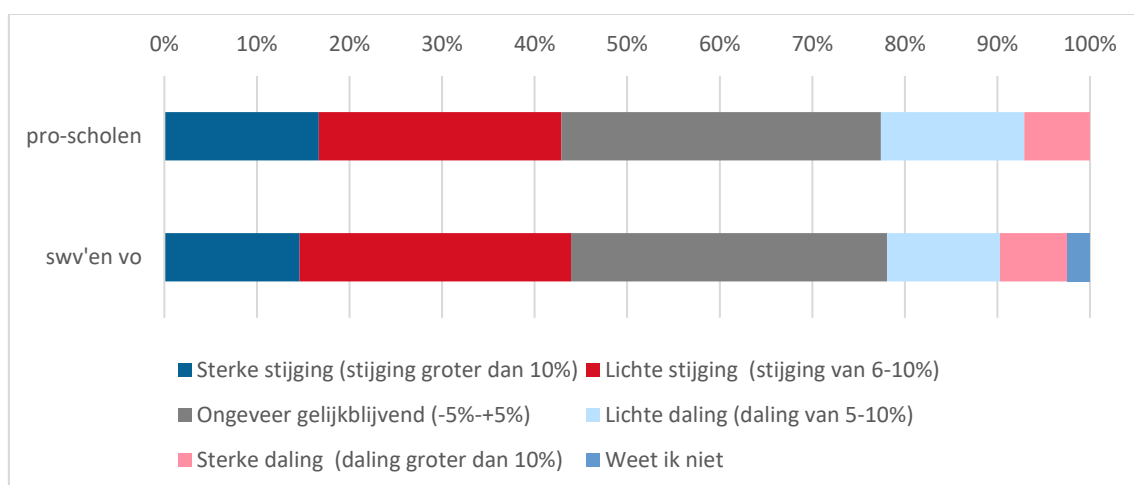
Bron: CBS Statline, bewerking KBA Nijmegen

Een oorzaak van de groei in de zij-instroom in het praktijkonderwijs lijkt de doorstroomtoets en het beleid rondom passend adviseren te zijn. Vanuit het praktijkonderwijs wordt o.a. het ontbreken van een enkelvoudig advies praktijkonderwijs in de doorstroomtoets als belemmering ervaren. Naast het beleid rondom passend adviseren is ook de zij-instroom vanuit internationale schakelklassen (ISK's) een oorzaak van de groei van de zij-instroom in het praktijkonderwijs. We komen daar verderop in deze paragraaf op terug.

Regionale beeld

Hoewel de landelijke deelname aan en instroom in het praktijkonderwijs vrij stabiel is, geldt dat op school- of regionaal niveau niet altijd. Ruim 40 procent van de pro-scholen en samenwerkingsverbanden vo geeft aan dat de instroom de laatste vijf jaar is gestegen, bij circa 20 procent is juist sprake van een daling in de instroom.

Figuur 2.3 – Ontwikkeling instroom in het praktijkonderwijs, volgens pro-scholen (ontwikkeling instroom) en samenwerkingsverbanden vo (ontwikkeling aanvragen TLV-pro); N pro = 84, N swv = 41



Bron: vragenlijst scholen voor praktijkonderwijs en vragenlijst samenwerkingsverbanden vo

Groei in de instroom van het praktijkonderwijs heeft volgens de respondenten te maken met groeiende zij-instroom vanuit het vmbo naar het praktijkonderwijs, groei van de zij-instroom vanuit het ISK en in enkele regio's ook als gevolg van grensverkeer. Het gaat dan om praktijkscholen met een goed imago, die ook leerlingen uit omliggende samenwerkingsverbanden aantrekken. Ook de groei van het sbo wordt door een samenwerkingsverband benoemd als oorzaak van groei van het praktijkonderwijs.

Krimp is ten dele het gevolg van demografische krimp in bepaalde regio's. Daarnaast geeft een aantal pro-scholen aan dat de onderinstroom is gedaald als gevolg van passend adviseren en wordt door een samenwerkingsverband vo ook de inrichting van speciale structuurklassen² in het vmbo benoemd als reden voor krimp van het praktijkonderwijs.

Diversiteit doelgroep praktijkonderwijs: kwalitatieve veranderingen in doelgroep praktijkonderwijs

Naast ontwikkelingen in de instroom van het praktijkonderwijs, zijn pro-scholen en samenwerkingsverbanden vo ook gevraagd in hoeverre de doelgroep van het praktijkonderwijs de laatste vijf jaar is veranderd. Vrijwel alle pro-scholen (94%) en twee derde van de samenwerkingsverbanden vo geven aan dat de doelgroep is veranderd. Vanuit de pro-scholen worden die veranderingen vaker als 'groot' bestempeld (43%), terwijl samenwerkingsverbanden vo de veranderingen vaker 'beperkt' noemen (44%).

Respondenten noemen een diversiteit aan veranderingen in de doelgroep binnen het praktijkonderwijs. Samenvattend zien respondenten zwaardere en andere ondersteuningsbehoeften (zoals nieuwkomers / NT2), meer leerlingen die niet of niet volledig voldoen aan de criteria van het

2 Structuurklassen richten zich op leerlingen die gebaat zijn bij structuur, voorspelbaarheid, overzicht, verlengde instructie, prikkelarmere omgeving en/of meer persoonlijke aandacht. De klassen zijn kleiner en er is aandacht voor meer structuur (bv. minder wisselingen tussen lokalen, beperkt aantal verschillende docenten), er is intensievere begeleiding en oudercontact.

praktijkonderwijs, en ook meer diversiteit in die afwijkingen (zowel naar 'boven' als naar 'beneden').

De belangrijkste ontwikkelingen en groepen die worden genoemd zijn:

- Meer anderstalige leerlingen in het praktijkonderwijs / doorstroom vanuit het ISK
Scholen en samenwerkingsverbanden refereren hierbij aan de groei van het aantal Syrische en Oekraïense vluchtelingen. Het gaat (deels) om leerlingen waarbij hun ontwikkelingspotentieel niet direct passend is bij het praktijkonderwijs, maar die ofwel 'te oud' zijn om in te stromen in het diplomagerichte onderwijs, of nog niet de taalvaardigheid hebben om elders in het regulier vo te starten. De taal is dus soms een belangrijker voorliggend probleem dan het cognitieve vermogen van de leerling en dat maakt toetsen lastig. Een aantal scholen benoemt de uitdagingen die deze groep met zich meebrengt in termen van soms afwijkende normen en waarden (die om een andere aanpak en werkwijze vragen), de problematiek van deze leerlingen (zowel talig als in termen van trauma's) en de moeizame communicatie met de ouders/verzorgers van deze leerlingen.
- Toenemende zwaarte van ondersteuningsbehoeften van leerlingen in het praktijkonderwijs
Twee derde van de pro-scholen geeft aan dat de ondersteuningsbehoefte van leerlingen zwaarder wordt. Zij benoemen daarbij een aantal zaken: toename van gedragsproblematiek, grotere sociaal-emotionele kwetsbaarheid of ontwikkelingsachterstand van leerlingen en toename van multi-problematiek waarbij ook in de thuissituatie (veel) problemen zijn. Daarbij schetst een deel van de respondenten een context waarin lange wachttijden bij jeugdzorg of voor diagnostiek en wachtlijsten/capaciteitsproblemen in het vso de problematieken verergeren en soms handelingsverlegenheid ontstaat. Ook worden te hoge schooladviezen benoemd waardoor leerlingen met negatieve ervaringen als zij-instromer in het praktijkonderwijs terecht komen.

"Leerlingen die eigenlijk een te hoog IQ hebben, maar door factoren buiten school minder goed tot ontwikkeling komen. Zij hebben wel de kleine groepen nodig met meer structuur en de mogelijkheden om theorie met veel praktijk af te wisselen. We zien een toename in de kwetsbaarheid van leerlingen waardoor wij regelmatig afwijken van de criteria, mits er een goede onderbouwing is." (samenwerkingsverband vo)

- Meer instroom van leerlingen op het grensvlak pro-vmbo
Scholen en samenwerkingsverbanden noemen deels ook nieuwe instroom van leerlingen op het grensvlak van praktijkonderwijs en vmbo. De ontwikkeling van pro-vmbo-klassen draagt hieraan bij, omdat het om leerlingen gaat voor wie (wel) een TLV-pro wordt aangevraagd.
- Meer instroom van leerlingen met een relatief hoger IQ, maar grote leerachterstanden
Het gaat hier volgens scholen en samenwerkingsverbanden veelal om leerlingen die afkomstig zijn uit het regulier basisonderwijs (diverse scholen benoemen de toename van instroom vanuit het regulier basisonderwijs), maar waarbij om diverse redenen waaronder sociaal-emotionele problematiek wordt voorzien dat zij het in het vmbo niet zouden redden. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen die in het primair onderwijs een periode thuiszitter zijn geweest. Enkele scholen benoemen ook een groep met een gemiddeld IQ met een grote behoefte aan praktisch leren.

"Wij zien een groep die aan de bovenkant van het praktijkonderwijs functioneert, maar profiteert van de context en aanpak van het praktijkonderwijs in verband met gedrag, duidelijkheid en structuur die wij in de kleinere setting wel kunnen bieden." (pro-school)

- Meer instroom van leerlingen uit het (v)so, zowel op het grensvlak pro-zml (cluster 3) als leerlingen met gedragsproblematiek (cluster 4)

Scholen benoemen de wachtlijsten in het vso, die leiden tot meer instroom van leerlingen vanuit het so die anders naar het vso zouden gaan. Het gaat zowel om leerlingen vanuit cluster 3 met taalproblematiek en/of zeer moeilijk lerende leerlingen als om leerlingen met gedragsproblematiek of ontwikkelingsstoornissen zoals ASS. Daarnaast wordt ook het streven naar inclusief onderwijs benoemd als reden dat het praktijkonderwijs – regulier voortgezet onderwijs – een deels andere doelgroep in huis krijgt.

“We werken aan inclusiever onderwijs, we willen ook de doelgroep tussen VSO en VO met bedienen waar dat lukt binnen de reguliere setting” (pro-school)

- Meer instroom van leerlingen met lager IQ en grote leerachterstanden
Tot slot noemt een deel van de scholen een groeiende instroom van leerlingen met een laag IQ en grote leerachterstanden. Daarbij wordt benoemd dat het didactische functioneringsniveau van deze lager functionerende leerlingen afneemt.
In combinatie met voorgaande groepen leidt dat op diverse scholen tot een grotere diversiteit aan leerlingen in termen van IQ, leerachterstanden (uiteenlopend van niveau groep 4 tot vmbo-niveau), sociaal-emotioneel functioneren en (gedrags)problematiek.

2.2 Doelen van TLV-pro en achtergrond werkwijze

Passend onderwijs: decentraal stelsel gebaseerd op handelingsgericht werken

Bij de introductie van passend onderwijs in 2014 is er bewust gekozen voor een decentraal stelsel waarbij elk samenwerkingsverband zelf besluit over welke leerlingen er toelaatbaar zijn tot het gespecialiseerd onderwijs (waaronder praktijkonderwijs).³ De gedachte daarachter was een overheid die zo min mogelijk structuren en regels oplegt en een grote rol voor professionals in het onderwijsveld om lokaal te bepalen wat nodig is. De professionals moesten daarvoor de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen. De verschillende commissies die in het oude stelsel als ‘poortwachter’ dienden voor de toegang tot extra hulp (zoals de RVC’s die over de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs gingen) werden te rigide geacht: er werden óf-óf-beslissingen genomen, met rechten voor langere tijd en er werd nauwelijks periodiek nagegaan of de inzet van ondersteuning nog nodig was. Als reactie op deze werkwijze werd met de invoering van passend onderwijs ervoor gekozen om samenwerkingsverbanden dit te laten bepalen, met het idee dat toekenning van ondersteuning meer gebaseerd zou worden op handelingsgerichte diagnostiek, gebaseerd op de ondersteunings*behoefte* in plaats van de stoornis of diagnose van de leerling. Daarmee zouden middelen ook meer op maat, efficiënter en transparanter worden ingezet zo was de gedachte.⁴

3 Nijkamp, H. (2025). *Beleidsalternatieven voor administratieve last toelaatbaarheidsverklaring (tlv) passend onderwijs*. Nijkamp Consult.

4 Ledoux, G., Waslander, S., & Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut, TIAS School for Business en Society, KBA Nijmegen.

Samenwerkingsverbanden en de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen praktijkonderwijs

De bevoegdheid voor het afgeven van de TLV voor praktijkonderwijs ligt bij de samenwerkingsverbanden vo. Zonder deze afgifte van een TLV kan een leerling niet instromen in het praktijkonderwijs. Op dit moment is die bevoegdheid nog nauw verbonden met de bekostiging van het praktijkonderwijs, omdat een deel van de bekostiging van het praktijkonderwijs (ondersteuningsbedrag) via het samenwerkingsverband loopt. Het budget van het samenwerkingsverband voor de bekostiging van o.a. het praktijkonderwijs en vso is gemaximeerd, en om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsverbanden ook invulling konden geven aan die verantwoordelijkheid werd met de invoering van passend onderwijs de bevoegdheid om te beslissen over de toelaatbaarheid ook overgebracht naar de samenwerkingsverbanden. Er is dus een bewuste koppeling gemaakt tussen de budgetverantwoordelijkheid en de bevoegdheid om over toelaatbaarheid te beslissen (voor het praktijkonderwijs wel gebaseerd op landelijke criteria). Onderzoek heeft laten zien dat deze huidige, gedeelde bekostiging het risico met zich meebrengt dat leerlingen niet in het praktijkonderwijs geplaatst zouden worden vanwege financiële problemen in het samenwerkingsverband.⁵ Hoewel discussie en maatregelen om de instroom in het praktijkonderwijs te beperken bij een kleine minderheid van de samenwerkingsverbanden speelt/speelde, komende achterliggende oorzaken ervan – namelijk krimp van vo-leerlingen, (lichte) stijging pro-leerlingen, financiële problemen – bij veel meer samenwerkingsverbanden voor.⁵ Dit beeld wordt bevestigd in het huidige onderzoek. Respondenten uit verschillende regio's die deelnamen aan een van de werksessies met scholen en ouders benoemen dat hun samenwerkingsverband door de groei van het vso en/of demografische krimp financieel (steeds verder) in de knel komen en hebben de ervaring dat dit doorwerkt in het handelen van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld doordat zij steeds kritischer kijken naar de TLV-aanvragen (voor zowel vso als praktijkonderwijs) en bijvoorbeeld vaker om extra toelichting vragen bij een TLV-aanvraag. Voor een deel van de respondenten is van samenwerking steeds minder sprake.

Mede op basis van het risico van financieel gedreven besluiten ten aanzien van de afgifte van de TLV voor praktijkonderwijs door het samenwerkingsverband, wordt momenteel het wetstraject voorbereid tot rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs, waarmee de bekostiging van het praktijkonderwijs in de toekomst niet meer deels via het budget van het samenwerkingsverband loopt, maar volledig en rechtstreeks via het Rijk. Grote veranderingen voor de instroom in het praktijkonderwijs worden niet verwacht, onder andere vanwege de al jarenlange stabiele instroom in het praktijkonderwijs (zie ook paragraaf 2.1) en het imago van het praktijkonderwijs bij ouders en leerlingen (waarbij 'hogere' als beter wordt gezien).⁵

2.3 Huidige werkwijze en verschillen tussen samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf gaan we in op de huidige werkwijze rondom de TLV voor praktijkonderwijs en verschillen hierin tussen samenwerkingsverbanden. In paragraaf 2.3.1 gaan we in op formele, wettelijke procedure en vereisten ten aanzien van de TLV voor praktijkonderwijs. Paragraaf 2.3.2 richt zich vervolgens op de beschrijving van de TLV-procedure in de praktijk van samenwerkingsverbanden.

5 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

2.3.1 TLV-pro: wettelijke procedure en vereisten

Sardes heeft recent onderzoek gedaan naar toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten in het gespecialiseerd onderwijs (sbo, so, vso en praktijkonderwijs) en daarbij ook een visualisatie gemaakt van het proces van de TLV-aanvraag.⁶ Op basis van dit onderzoek en de visualisatie geven we een beschrijving van de formele, wettelijke procedure voor de TLV-aanvraag voor het praktijkonderwijs.

Aanvraag bij samenwerkingsverband vo

Het praktijkonderwijs is bedoeld voor een specifieke groep leerlingen (zie volgende kopje: criteria). Het bevoegd gezag van de school waar een leerling is ingeschreven kan het de ouders van de leerling voorstellen om de leerling naar het praktijkonderwijs te laten gaan (als zij denken dat de leerling binnen de doelgroep past). Dat kan vanuit het basisonderwijs, het s(b)o of vanuit het eerste jaar vo zijn.⁶

De verwijzende school is verantwoordelijk voor het voorbereiden en aanleveren van de benodigde documenten. Op basis van deze informatie maakt de school voor praktijkonderwijs een afweging of de leerling voldoet aan de gestelde criteria en wordt de TLV-aanvraag ingediend bij het samenwerkingsverband vo. Voor leerlingen die minder dan een jaar in Nederland zijn en op 1 oktober voor het eerst meetellen in het voortgezet onderwijs, kan de aanvraag voor een TLV pas na dat schooljaar worden ingediend.^{6 7}

Landelijke criteria praktijkonderwijs en ruimte voor maatwerk

Het samenwerkingsverband vo besluit over de toekenning van de aanvraag van de TLV voor praktijkonderwijs. Dit besluit moet gebaseerd zijn op de landelijke criteria voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. Volgens het Uitvoeringsbesluit WVO 2020⁸ kan een aanvraag voor praktijkonderwijs alleen worden toegewezen als de leerling:

- Een IQ heeft tussen 55 en 80;
- Een leerachterstand heeft van minimaal een half jaar op ten minste twee van de vier domeinen: inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen. Een van deze domeinen moet inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen zijn.

Binnen de landelijke criteria voor praktijkonderwijs is een maatwerkregeling opgenomen om voor bepaalde groepen leerlingen die niet volledig voldoen aan de eisen van praktijkonderwijs, toch een toelaatbaarheidsverklaring af te kunnen geven.⁹ Het gaat dan om leerlingen die niet volledig voldoen aan de landelijke criteria, maar volgens alle betrokkenen wel het best op hun plek zijn in het praktijkonderwijs.¹⁰

6 De Ruiter, D., Razenberg, I., & Hoonhoud, E. (2024). *Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten*. Utrecht: Sardes.

Sardes (2024). *Visualisatie van het proces van de tlv-aanvraag, en de aanmelding en begeleiding van leerlingen sbo, pro en (v)so cluster 3 en 4*.

7 Artikel 2.30 WVO 2020 en artikel 2.47 Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

8 Artikel 2.46 Uitvoeringsbesluit WVO 2020

9 Artikel 2.47 Uitvoeringsbesluit WVO 2020

10 Deze leerlingen dienen een OPP te hebben of te beschikken over een TLV voor het vso

Naast de leerachterstanden en het IQ van de leerling, moet de beslissing over de TLV voor praktijkonderwijs gebaseerd zijn op de motivering van het bevoegd gezag, gebaseerd op ervaringen met de leerling in het onderwijsleerproces en de zienswijze van de ouders.¹¹ De afgifte van een TLV voor praktijkonderwijs is voor de hele schoolloopbaan van de leerling.

Screenings- en testinstrumenten

Elk jaar wordt in de Staatscourant een regeling gepubliceerd met de screenings- en testinstrumenten die gebruikt mogen worden voor het beoordelen van de criteria waaraan een leerling moet voldoen voor het verkrijgen van een TLV voor praktijkonderwijs.⁶ De scores op de IQ-testen mogen niet ouder zijn dan twee jaar (bij indiening dossier), leervorderingstoetsen in het schooljaar van aanmelding zijn afgenomen.¹² De jaarlijkse screenings- en testinstrumenten moeten worden toegepast onder verantwoordelijkheid van een diagnostisch geschoolde psycholoog of orthopedagoog.¹³ Bij de beoordeling van een TLV-aanvraag moet het samenwerkingsverband controleren of de juiste screenings- en testinstrumenten zijn gebruikt en of deze correct zijn toegepast.⁶

Rol van en eisen aan deskundigen in advisering over afgifte TLV

Voordat het samenwerkingsverband beslist over de afgifte van de TLV, moeten twee deskundigen onafhankelijk van elkaar advies geven op basis van de landelijke criteria.¹⁴ Dit zijn ten minste een orthopedagoog of een psycholoog. De tweede deskundige is deskundige op het terrein van praktijkonderwijs of vmbo, of een kinder- of jeugdpsycholoog, pedagoog, kinderpsychiater, maatschappelijk werker of arts (afhankelijk van de leerling over wie wordt geadviseerd).¹⁵ De vmbo-/pro-deskundige is een deskundige met relevante werkervaring en kennis over de schoolsoorten vmbo en praktijkonderwijs. Bijvoorbeeld een onderwijskundige met een aantal jaar werkervaring in het vmbo en praktijkonderwijs.¹⁶ Het is dus niet *verplicht* om een deskundige uit het praktijkonderwijs te betrekken bij elke aanvraag, maar het wordt door het Steunpunt Passend Onderwijs wel aanbevolen als het gaat om leerlingen die zich op het grensvlak van lwoo en praktijkonderwijs bevinden.¹⁷

De deskundigen die advies geven over de afgifte van de TLV moeten onafhankelijk zijn. Dat betekent dat die niet betrokken mag zijn geweest bij de aanvraag van de TLV, geen medewerker mag zijn van de school die de aanvraag doet, niet betrokken mag zijn geweest bij de begeleiding van de leerling waarvoor de TLV wordt aangevraagd en geen deel mag uitmaken van de commissie die besluit over de afgifte van de TLV. De deskundige mag wel in dienst zijn van het samenwerkingsverband, maar moet een onafhankelijk en onpartijdig advies geven.⁶

11 Artikel 2.46 en 2.47 Uitvoeringsbesluit WVO 2020

12 Tenzij wordt aangemeld voor 1 februari, dan mogen gegevens niet ouder zijn dan zes toetsmaanden.
Bron: Stort. 2023, 26276

13 Artikel 2.46 Uitvoeringsbesluit WVO 2020

14 Artikel 2.47 WVO 2020

15 Artikel 2.51 Uitvoeringsbesluit WVO 2020

16 Steunpunt Passend Onderwijs. Geraadpleegd op 2 december via <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/veelgestelde-vraag/welke-deskundigen-moeten-adviseren-over-de-toewijzing-van-lwoo-en-pro/>

17 Reden hiervoor is dat het samenwerkingsverband goed moet kunnen inschatten of een leerling wel of niet in staat is om – met extra ondersteuning – een vmbo-diploma te halen. Het gaat hier dus niet alleen om een keuze over de ondersteuning die een leerling krijgt, maar ook over de schoolsoort waar de leerling naartoe gaat.

Rol ouders

De school moet bij de aanvraag van een TLV voor praktijkonderwijs altijd overleg met de ouders hebben en uitleggen waarom een TLV nodig is.⁶ In de TLV-aanvraag moet staan dat dit overleg heeft plaatsgevonden en wat het standpunt (zienswijze) van de ouders is.¹⁸ Voor de aanvraag van een TLV instemming/toestemming van de ouders niet noodzakelijk (maar wel wenselijk).

Termijn besluitvorming en bezwaar

Vanuit de onderwijswetgeving is er geen vaste termijn voor de behandeling van een TLV-aanvraag. De Algemene wet bestuursrecht (AWB) stelt dat een besluit binnen een redelijke termijn, meestal acht weken, moet worden genomen. Als het samenwerkingsverband meer tijd nodig heeft om de aanvraag voor de TLV voor praktijkonderwijs te beoordelen, dan moet het samenwerkingsverband dit voor het verstrijken van deze acht weken melden aan de school die de aanvraag heeft gedaan (en aangeven op welke termijn het besluit wel genomen wordt).⁶

Het samenwerkingsverband kan de TLV-aanvraag ook opschorten als die onvoldoende informatie bevat. De beoordelingstermijn wordt dan gepauzeerd. Ook hier moet het samenwerkingsverband de aanvragende school over informeren en de school een termijn geven waarbinnen de ontbrekende informatie geleverd moet worden. Na aanlevering van de informatie gaat de termijn van acht weken verder.

Het besluit (positief of negatief) van het samenwerkingsverband moet onderbouwd zijn en de aanvragende school of de ouders kunnen bezwaar aantekenen tegen dit besluit bij het samenwerkingsverband. Dit moet binnen zes weken na het besluit. Ieder samenwerkingsverband moet hiervoor een bezwaaradviescommissie hebben die adviseert over deze bezwaarschriften.¹⁹ Geschillen kunnen uiteindelijk worden voorgelegd aan de bestuursrechter.⁶

Toezicht

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de zorgvuldigheid van de ondersteuningstoewijzing door samenwerkingsverbanden. De inspectie mag niet oordelen over de inhoud van een besluit of besluiten van het samenwerkingsverband herzien. Wel gaat de inspectie van het onderwijs na of het samenwerkingsverband procedures en criteria heeft vastgesteld en deze heeft opgenomen in het ondersteuningsplan en controleert de inspectie van het onderwijs of het samenwerkingsverband advies inwint van wettelijk verplichte deskundigen bij besluiten over een TLV.⁶

2.3.2 Inrichting van TLV-procedure voor praktijkonderwijs door swv'en vo

In deze paragraaf gaan we in op hoe samenwerkingsverbanden de TLV-procedure in praktijk hebben vormgegeven. We zien daarbij grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Die uiten zich op verschillende vlakken.

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden (98%) hebben een commissie van advies die de aanvragen van de TLV's beoordeelt. Wie er in die commissie van advies zitten varieert sterk tussen samenwerkingsverbanden. Bijna altijd is dat een deskundige (zoals een gedragswetenschapper) die in dienst is van het samenwerkingsverband, maar de andere partijen die zitting nemen in de commissie verschillen. In ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden maakt ook een deskundige van het praktijkonderwijs onderdeel uit van de commissie van advies. Andere

¹⁸ Artikel 2.30 lid 4 WVO 2020

¹⁹ Dat kan ook door of zich aan te sluiten bij een andere commissie, zoals de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring van de Stichting Onderwijsgeschillen.

deskundige(n) die in de commissie zitten zijn bijvoorbeeld afkomstig uit het vso (20%) of vmbo/overig regulier vo (25%), de directeur van het samenwerkingsverband (30%), jeugdarts (8%) of externe gedragswetenschappers (niet in dienst van het samenwerkingsverband). Zoals in de vorige paragraaf beschreven moeten deze deskundigen onafhankelijk zijn (o.a. niet betrokken bij de TLV-aanvraag, niet afkomstig vanuit de aanvragende school, en geen deel uitmaken van de commissie die besluit over de afgifte van de TLV). Het gaat hier dus om een commissie die de aanvragen beoordeelt, maar daar niet formeel over besluit.

De rol die de commissie van advies heeft, verschilt. In ongeveer een kwart van de samenwerkingsverbanden voert de commissie alleen een marginale toets uit op de aanvragen voor de TLV voor praktijkonderwijs, in twee derde van de samenwerkingsverbanden is er (wel) sprake van een inhoudelijke beoordeling van de TLV-aanvragen door de commissie van advies. In sommige samenwerkingsverbanden verschilt de rol van de commissie van advies afhankelijk van de aanvraag. Bij leerlingen die niet eenduidig voldoen aan de criteria voor praktijkonderwijs, of 'twijfelgevallen' is dan sprake van een meer inhoudelijke beoordeling en bespreking, terwijl voor de andere aanvragen sprake is van marginale toetsing.

De school voor praktijkonderwijs adviseert altijd bij aanvragen voor een TLV voor praktijkonderwijs en het schooladvies van de basisschool speelt ook in bijna alle samenwerkingsverbanden (90%) een rol in de procedure voor toelaatbaarheid. In sommige samenwerkingsverbanden weegt dit advies zwaar mee (34%), in andere samenwerkingsverbanden is dat een factor van belang naast andere aspecten (56%).

Ook in de toetsing van de TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs zien we een gevarieerd beeld, waarbij in een deel van de samenwerkingsverbanden alleen sprake is van kleine, formele rol van het samenwerkingsverband, terwijl een ander deel van de samenwerkingsverbanden juist een grote inhoudelijke rol heeft. De invloed van het praktijkonderwijs en het aanleverend onderwijs op de besluitvorming varieert. In ruim een derde van de samenwerkingsverbanden bepaalt het samenwerkingsverband (veelal op basis van een inhoudelijke beoordeling) en beperkt de rol van het praktijkonderwijs en de aanleverende scholen zich tot het geven van advies. Tegelijkertijd geeft meer dan de helft (56%) van de samenwerkingsverbanden aan dat de school voor praktijkonderwijs in praktijk bepaalt wie toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs; met een formele, maar marginale rol van het samenwerkingsverband. In een kleine groep samenwerkingsverbanden is de rol van het samenwerkingsverband ook klein, maar is het advies van het aanleverend onderwijs (bao, sbao, so, vo, vso) beslissend.

Het beeld vanuit de praktijk wijkt af van de beschrijving van de formele TLV-procedure in de vorige paragraaf. Enerzijds zien we de formele gang van zaken terug in de praktijk van samenwerkingsverbanden (bv. wat betreft de rol van deskundigen). Anderzijds zien we dat binnen de wet- en regelgeving ten aanzien van de TLV-procedure samenwerkingsverbanden voor een eigen invulling van de procedure kiezen en eigen accenten leggen, waarbij in sommige regio's het zwaartepunt en de verantwoordelijkheid bij het samenwerkingsverband ligt, maar in meer dan de helft van de regio's de scholen voor praktijkonderwijs (en soms het aanleverende onderwijs) in praktijk bepalen wie toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs. In die regio's lijkt veel meer de match tussen de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het ondersteuningsaanbod vanuit het

praktijkonderwijs centraal te staan dan enkel de criteria. Een vergelijkbaar beeld kwam eerder ook al naar voren in het onderzoek naar de bekostiging van het praktijkonderwijs.²⁰

Ongeacht de verschillen in de invulling van de procedure door samenwerkingsverbanden is het aantal TLV-aanvragen dat niet wordt toegekend klein, gemiddeld 1,6 procent.²¹ Twee aspecten lijken relevant als verklaring voor het lage percentage niet-toegekende TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs:

- Ondanks het bestaan van landelijke criteria om toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs te bepalen (zie paragraaf 2.3.1) is er – dankzij de maatwerkregeling – ruimte om leerlingen die niet voldoen aan de criteria toch toe te laten. Uit in de enquête voor samenwerkingsverbanden gegeven toelichtingen blijkt dat in bepaalde samenwerkingsverbanden een relatief groot deel van de leerlingen voor wie een TLV voor praktijkonderwijs wordt aangevraagd, niet aan de criteria voldoen (maar waar wel de TLV wordt toegekend). Dit sluit aan bij het eerder beschreven beeld van een veranderende doelgroep in het praktijkonderwijs; leerlingen die niet (volledig) aan de criteria voldoen, maar wel gebaat zijn bij de setting en maatwerk aanpak van het praktijkonderwijs.
- Naast de formele TLV-aanvraag, geven meerdere samenwerkingsverbanden aan dat in de periode voorafgaand aan deze aanvraag al gesprekken worden gevoerd over of meegedacht bij complexe casuïstiek of 'twijfelgevallen'. Als de conclusie is dat een andere plek dan het praktijkonderwijs meer passend is voor de leerling, dan wordt er ook geen aanvraag voor een TLV gedaan. In de werksessies met scholen zijn een aantal voorbeelden benoemd waarin voorafgaand aan een eventuele TLV-aanvraag de school voor praktijkonderwijs samen met andere partijen²² leerlingen bespreekt. Er is met andere woorden sprake van 'voorselectie'. Dit beeld komt ook duidelijk naar voren vanuit de enquête onder scholen voor praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden. *"Ons samenwerkingsverband biedt voorlichting en is vaak al aan het begin betrokken om advies te geven. Hierdoor worden aanvragen die niet terecht of niet gewenst zijn tijdig getackeld"*. Diverse respondenten vanuit praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden benadrukken de expertise die het praktijkonderwijs volgens hen heeft om te beoordelen welke leerlingen toelaatbaar zijn tot het praktijkonderwijs. In een interne plaatsingscommissie wordt dit voorafgaande aan de TLV-aanvraag al beoordeeld.

2.4 Ervaringen met procedure toelaatbaarheid praktijkonderwijs

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen van scholen voor praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden vo met de procedure voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. We onderscheiden daarin een aantal elementen: de administratieve belasting en uitvoerbaarheid van de procedure, de ervaren doelmatigheid en meerwaarde van de procedure en de positie van

20 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

21 In 43 procent van de responderende samenwerkingsverbanden 0 procent afwijzingen, in 20 procent van de samenwerkingsverbanden 5 procent of hoger (maximaal 7,2 procent). Samenwerkingsverbanden die dit niet weten zijn niet meegeteld in de berekening van het percentage.

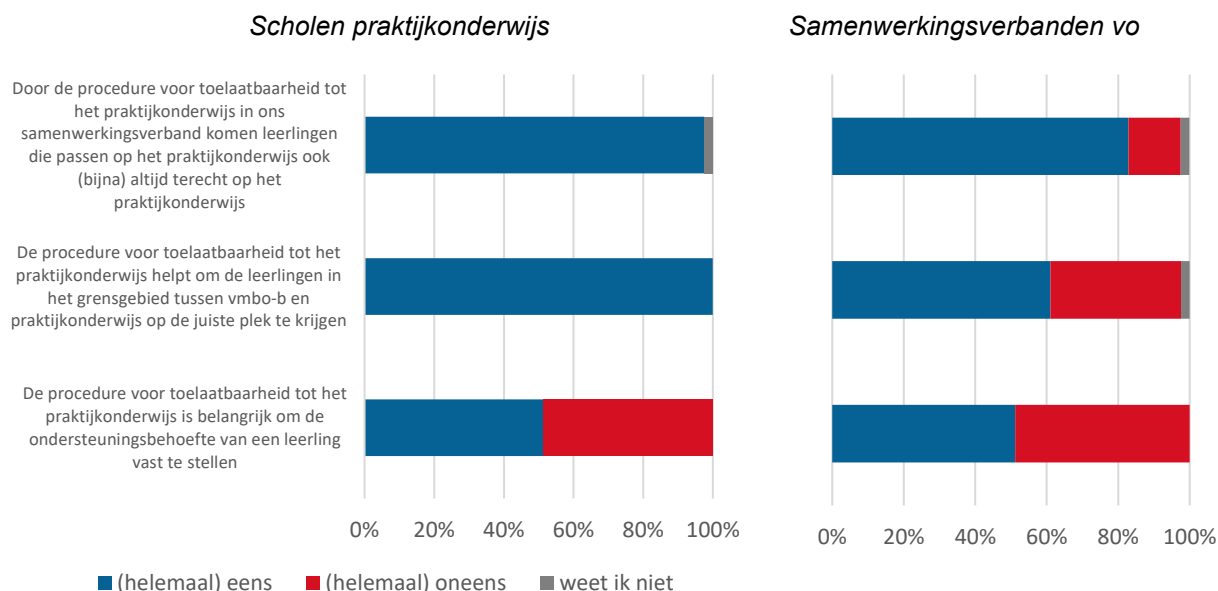
22 De benaming van dergelijk overleg varieert, evenals de deelnemers aan dit overleg. Het gaat bijvoorbeeld om overleg tussen orthopedagogen vanuit het vmbo en praktijkonderwijs. In sommige regio's sluit het samenwerkingsverband daarbij aan, op andere plekken niet. Ook wie casuïstiek inbrengt kan verschillen.

leerlingen en ouders. Op hoofdlijnen zijn dit de drie elementen die ook in de motie staan die de aanleiding vormt voor dit onderzoek.

Administratieve belasting en uitvoerbaarheid

De motie van het Tweede Kamerlid Westerveld spreekt over 'dat het aanvragen van een TLV voor gedoe, extra bureaucratie en stress zorgt'. De enquête onder scholen voor praktijkonderwijs bevestigt dit beeld: 78 procent van de pro-scholen vindt de procedure voor toelaatbaarheid bureaucratisch. Ook driekwart van de samenwerkingsverbanden geeft dit aan. Bijna zeventig procent van de scholen voor praktijkonderwijs ervaart de procedure voor toelaatbaarheid voornamelijk als een administratieve handeling gericht op toelating van de leerling. Los van de ervaren administratieve belasting, vindt het overgrote deel van de scholen wel dat de procedure wel transparant is en dat het samenwerkingsverband goed in staat is om deze procedure te organiseren en uit te voeren. Op hoofdlijnen is het beeld vanuit de samenwerkingsverbanden vergelijkbaar.

Figuur 2.4 – Ervaren administratieve belasting van procedure van toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs, volgens pro-scholen en samenwerkingsverbanden vo; N pro = 78, N swv = 41



Scholen voor praktijkonderwijs is gevraagd wat de procedure administratief belastend of bureaucratisch maakt. Een aantal aspecten spelen daarbij een rol:

- Administratieve belasting en de proportionaliteit daarvan: veel scholen geven aan dat de TLV-procedure veel dubbel werk kost, bijvoorbeeld omdat gegevens uit het dossier van de leerling handmatig moeten worden ingevoerd in het systeem dat het samenwerkingsverband gebruikt voor TLV-aanvragen ('overtypen'). Het gaat dus om informatie die reeds is verzameld en/of in het OPP van de leerling staat, die opnieuw moet worden ingevoerd. Een aantal scholen benadrukt dat in hun regio het aanleveren van de benodigde gegevens te overzien is, maar dat met name steekproeven van het samenwerkingsverband veel werk kosten. De inzet/moeite staat volgens veel respondenten niet in verhouding tot de opbrengsten (omdat TLV-aanvragen vrijwel altijd worden toegekend). De interne beoordeling van de school voor praktijkonderwijs volstaat volgens hen. Op dit punt zijn ook kritische tegengeluiden, namelijk dat het noodzakelijke regels en procedures zijn om de

toelaatbaarheid zorgvuldig in te richten. *“Vergelijk het met verkeerslichten: als je het alleen bekijkt vanuit degene die van a naar b reist, zorgen stoplichten voor veel vertraging (‘bureaucratisch gedoe’). Maar die stoplichten zijn er niet voor niks: ze zorgen ervoor dat anderen ook van a naar b kunnen en hebben een beschermende functie. Dat is ook het geval met de criteria en TLV-procedure”*

- De hoeveelheid werk: scholen geven aan dat het aanvragen van de TLV voor praktijkonderwijs veel werk kost dat in korte tijd moet gebeuren. Afhankelijk van hoe de aanvraag is georganiseerd, geeft een deel van de scholen aan dat zij veel tijd kwijt zijn in de voorbereiding van de aanvraag – het verzamelen van de juiste documenten (opvragen bij de school van herkomst) en gegevens om de aanvraag te kunnen indienen.
- Het tijdspad: een deel van de scholen geeft aan dat het proces tussen het aanvragen van de TLV en de besluitvorming lang duurt. De school voor praktijkonderwijs heeft pas laat zekerheid over de nieuwe instroom en kan pas heel laat in het schooljaar klassen indelen voor het nieuwe schooljaar, wat zorgt voor piekbelasting. Voor ouders en leerlingen leidt het tot een lange periode van onduidelijkheid en onzekerheid ten aanzien van plaatsing.
- De details en richtlijnen: in paragraaf 2.3.1 is al uitgewerkt dat een aanvraag voor een TLV moet voldoen aan diverse richtlijnen, onder andere in termen van toegestane test- en screeningsinstrumenten en hoe oud de testgegevens mogen zijn. Een deel van de respondenten benoemt dat de TLV-procedure volgens hen te veel gericht is op deze details en formele aspecten, en dat de ondersteuningsbehoefte van de leerling hierin niet of te weinig centraal staat. *“de landelijke screeningslijst van toegestane instrumenten is bureaucratisch en lastig, omdat het daarmee lang niet altijd mogelijk is om toetsresultaten uit het basisonderwijs te gebruiken voor de aanvraag”* (samenwerkingsverband vo). Ook een deel van de samenwerkingsverbanden heeft hier voorbeelden bij, bijvoorbeeld dat externen worden ingehuurd voor het schrijven van de verplichte deskundigenadviezen, die in praktijk nooit tot een ander besluit leiden.

Scholen voor praktijkonderwijs, maar ook samenwerkingsverbanden vo herkennen dus de bureaucratie en administratieve belasting die gepaard gaat met de TLV-procedure en een relatief groot deel ervaart hierin ook *onnodige* bureaucratie. Tegelijkertijd zien we in het onderzoek ook tegengeluiden. Voor onafhankelijke toetsing van de vraag of een leerling in het praktijkonderwijs thuishoort, zijn regels en procedures ook noodzakelijk en de TLV is hierin volgens hen niet *onnodig* bureaucratisch. De huidige werkwijze ondersteunt volgens hen eenduidigheid in werkwijze, dwingt scholen tot zorgvuldigheid (inhoudelijke goede motivatie) en draagt (in belangrijke mate) bij aan de bescherming van de (kwetsbare) doelgroep binnen het praktijkonderwijs. Administratieve druk is volgens hen deels een gevolg van dossiers die onvoldoende op orde zijn. Proportionaliteit en zorgvuldigheid vormen dus twee aspecten waarop betrokkenen hun oordeel baseren.

Tabel 2.1 – In hoeverre is de door u ervaren bureaucratie in de procedure van toelaatbaarheid volgens u ‘noodzakelijk’ om de leerling op de beste, meest passende plek te laten komen?

	Praktijkonderwijs	Samenwerkingsverbanden vo
Vooraf noodzakelijk	12	12
Vooraf onnodig	47	36
Deels onnodig, deels noodzakelijk	41	51
Totaal N (= 100%)	78	41

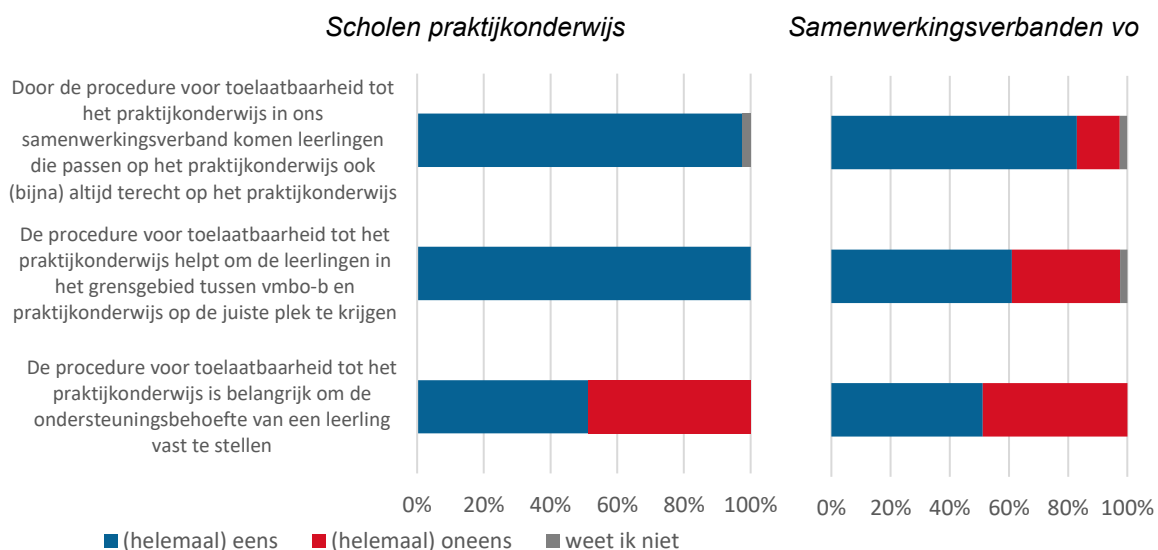
Desondanks geven de uitkomsten van het onderzoek wel aanleiding om na te denken over het verlichten van de administratieve belasting van de TLV-procedure, met name wat betreft het voorkomen van dubbel werk. Bijvoorbeeld in termen van synchronisatie van/koppeling tussen systemen of landelijke uniformiteit in de TLV-procedure. Tegelijkertijd zal in een systeem waarin de toelaatbaarheid van het praktijkonderwijs is begrensd door criteria altijd een bepaalde administratieve belasting bestaan.

Doelmatigheid en meerwaarde

In de vorige alinea is al de proportionaliteit van de administratieve belasting die de TLV met zich meebrengt aan de orde gekomen. Aanvullend hierop zijn respondenten in het onderzoek gevraagd naar hoe zij aankijken tegen de doelmatigheid van de TLV, en de toegevoegde waarde van de TLV boven op de inschatting die het praktijkonderwijs (en aanleverend onderwijs) al maken voorafgaand aan de TLV-aanvraag.

Het beeld vanuit het praktijkonderwijs over de doelmatigheid van de TLV-procedure varieert behoorlijk. Op vragen naar het belang van de procedure om de ondersteuningsbehoefte vast te stellen, of de TLV-procedure bijdraagt om leerlingen in het grensgebied pro-vmbo op de juiste plek te krijgen en op de vraag of leerlingen die passen op het praktijkonderwijs daar ook terecht komen is ongeveer de helft van de respondenten uit het praktijkonderwijs het eens, maar een bijna even grote groep ook niet. Ook respondenten vanuit de samenwerkingsverbanden verschillen in hun beeld over de doelmatigheid van de TLV-procedure.

Figuur 2.5 – Ervaren doelmatigheid van procedure van toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs, volgens pro-scholen en samenwerkingsverbanden vo; N pro = 78, N swv = 41



De doelmatigheid en meerwaarde van de TLV is volgens betrokkenen ook afhankelijk van het type leerling voor wie een TLV moet worden aangevraagd: voor leerlingen die volledig binnen de criteria voor het praktijkonderwijs vallen, wordt relatief vaak benoemd dat de TLV hierin geen duidelijke bijdrage levert. De criteria zouden ook door het praktijkonderwijs zelf getoetst kunnen worden. Bij deze redenering worden ook kanttekeningen geplaatst, omdat toelaatbaarheid tot het

praktijkonderwijs ook vrijstelling van de kwalificatieplicht met zich meebrengt en dus geen 'licht' besluit is. In het volgende hoofdstuk komen we hierop terug. Voor leerlingen die niet, of niet volledig voldoen aan de criteria is de betrokkenheid van onafhankelijke derden in de besluitvorming belangrijker. Een aantal respondenten uit het praktijkonderwijs wijst er wel op dat het samenwerkingsverband vo nu ook andere motieven laat meewegen in de toekenning van de TLV's en dat dit leerlingen afhankelijk maakt van de bereidwilligheid en interpretatie van het samenwerkingsverband. Het wetstraject voor directe, ongedeelde bekostiging zou dit bezwaar moeten wegnemen. Tot slot wordt vanuit de samenwerkingsverbanden aangegeven het punt dat de aanvraag en beoordeling van de TLV voor praktijkonderwijs niet los gezien kan worden van het (voorafgaande) gesprek tussen verschillende partijen (waaronder de school van herkomst en de school voor praktijkonderwijs). Dit gesprek is belangrijk en doet recht aan de waarde van het interpreteren van de harde gegevens. *"De beslissing is meer dan alleen kijken naar IQ en gemeten leerachterstanden"*. Als dit gesprek niet wordt gevoerd is het afgeven van een TLV alleen een formaliteit. Dit sluit aan op eerdergenoemd punt in paragraaf 2.3.2 dat voorafgaande aan de TLV-aanvraag sprake is van een 'voorselectie'.

Positie van leerling en ouders

Een tweede element in de motie om afschaffing van de TLV voor praktijkonderwijs te verkennen zijn de gevolgen die de werkwijze met een TLV heeft voor leerlingen. De motie spreekt over 'het plaatsen van leerlingen in een uitzonderingspositie'. Ook op dit punt zien we in het onderzoek dat respondenten verschillende perspectieven hebben. Die verschillen komen in de basis voort uit de blik van respondenten op het praktijkonderwijs:

- Partijen die de uitzonderingspositie van leerlingen herkennen en (ook) het punt van stigmatisering noemen – dit zijn voornamelijk vertegenwoordigers van ouders en betrokkenen uit het praktijkonderwijs – argumenteren vanuit de blik dat het praktijkonderwijs regulier voortgezet onderwijs is. Het feit dat alleen leerlingen uit het praktijkonderwijs een TLV nodig hebben (en leerlingen in andere soorten van regulier vo niet), plaatst hen in een uitzonderingspositie. Er is sprake van ongelijke behandeling. De TLV impliceert volgens hen het stigma 'dat hoger beter is'. Het is de vraag in hoeverre de uitzonderingspositie ook echt door de TLV ontstaat. Andere elementen lijken een grotere rol te spelen: het imago van het praktijkonderwijs (waarbij 'hoger' beter is) en het gegeven dat sommige leerlingen geen doorstroomtoets hoeven te maken.²³ Tegenstanders van de TLV erkennen dat het probleem van stigmatisering breder is, maar benadrukken dat de TLV hier wel een element in is; *'een knop om aan te draaien'*. Het feit dat een leerling een TLV heeft maakt het volgens hen bijvoorbeeld lastiger om door te stromen naar het vmbo.
- Partijen die geen problemen ervaren van de TLV op de positie van leerlingen benadrukken de functie van de TLV en de daarmee gepaard gaande vrijstelling van de kwalificatieplicht. Door de afgifte van de TLV, die voor de hele schoolloopbaan wordt afgegeven, geef je leerlingen het etiket 'kan geen vmbo-diploma halen'. Dit is een majeur rechtsgevolg, waarvoor juist een zorgvuldig en onafhankelijk besluit nodig is. Leerlingen worden dus wel in een andere positie geplaatst dan andere leerlingen, maar dat is juist ook het doel. Het dient ter bescherming van de kwetsbare praktijkonderwijsdoelgroep.

23 Het gaat o.a. om leerlingen met een IQ lager dan 75. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooladvies-en-doorstroomtoets-basischool/vraag-en-antwoord/wanneer-geen-doorstroomtoets-maken>

De TLV zorgt bovendien voor laagdrempelige manier van rechtsbescherming (ook al wordt hier weinig gebruik van gemaakt), die anders is geregeld dan voor andere soorten van regulier onderwijs.²⁴

Vanuit de interviews en werksessies waar ook ouders bij aansloten komt een beeld naar voren dat de TLV-procedure vaak langs leerling en ouders heen gaat. Het is geen proces waar zij een grote rol of betrokkenheid in hebben. Volgens LBVSO weten veel leerlingen niet eens dat zij een TLV hebben, of beperkt de betrokkenheid zich tot een mededeling vanuit de school ('we gaan een TLV aanvragen') en het zetten van de handtekening. De school regelt daarna de verdere aanvraag. Het proces is voor ouders en leerlingen weinig transparant.

2.5 Ervaren noodzaak tot aanpassingen in procedure TLV en verwachte gevolgen

Op basis van voorgaande paragrafen kunnen we vaststellen dat er de bestaande TLV-procedure diverse belemmeringen kent, die primair te maken hebben met de administratieve belasting die de procedure met zich meebrengt. Tegelijkertijd erkennen alle partijen het belang van zorgvuldigheid in het bepalen van de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs en staan ook de criteria voor het praktijkonderwijs niet ter discussie (hoewel wel het belang van maatwerk wordt benadrukt). De consequentie die partijen aan hun ervaringen verbinden, wisselt:

- Over het algemeen zijn ouderpartijen, (scholen voor) praktijkonderwijs en een deel van de samenwerkingsverbanden vo van mening dat de TLV onvoldoende doelmatig is / meerwaarde heeft. Zij benadrukken de expertise die er binnen het praktijkonderwijs en aanleverend onderwijs is om de toelaatbaarheid te beoordelen. Een derde onafhankelijke partij is niet nodig om deze beoordeling te maken en bovendien wordt benoemd dat het principe van een TLV botst met het feit dat praktijkonderwijs regulier onderwijs is.
- Andere betrokkenen herkennen en erkennen ook (deels) de door praktijkonderwijs genoemde nadelen van de TLV, maar benadrukken ook de kracht van een onafhankelijke, externe partij die over de toelaatbaarheid beslist volgens een formele procedure. De TLV is (wel) een instrument dat enige vorm van externe toetsing (onafhankelijkheid), zorgvuldigheid, transparantie en rechtspositie biedt. Deze waarborgen zijn belangrijk. Het afschaffen van de TLV zonder inhoudelijke vervanging zou de huidige knelpunten in de TLV eerder onzichtbaar dan onopgelost maken. Deze betrokkenen zien meer heil in aanpassingen van de huidige procedure/werkwijze, of benadrukken dat in een situatie van afschaffing een alternatief toetsingskader nodig blijft. Een vergelijkbaar beeld kwam eerder ook al naar voren in het onderzoek naar de bekostiging van het praktijkonderwijs: de pro-school is belanghebbende bij het besluit over toelaatbaarheid van de leerling, omdat aan de toelating ook de bekostiging is verbonden. Het belang van de school staat

24 De rechtsbescherming voor andere soorten regulier onderwijs gaat over de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een beslissing over *toelating* van een leerling (artikel 8.8 WVO 2020). De rechtsbescherming die vanuit de TLV is geregeld gaat over *toelaatbaarheid* (de leerling is in beginsel aangewezen op een schoolsoort waarmee er in beginsel géén kans meer is op het behalen van een vmbo-diploma). Dit laatste betreft een AWB-besluit, dat gepaard gaat met een laagdrempelige vorm van rechtsbescherming via bezwaar / beroep.

mogelijk een integrale, onafhankelijke afweging van de toelaatbaarheid in de weg en daarmee zou het belang van de leerling in het geding *kunnen* komen.²⁵

2.6 Samenvattende conclusie

Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs is over een lange periode relatief stabiel. Los van de aantallen leerlingen in het praktijkonderwijs, is er breed in het land sprake van een kwalitatieve verandering van de doelgroep, waarbij ondersteuningsbehoeften complexer en deels ook anders worden (zoals nieuwkomers/NT2) en meer leerlingen niet of niet volledig voldoen aan de criteria van het praktijkonderwijs, waarbij de afwijkingen divers zijn (zowel naar 'boven' als naar 'beneden').

Met de introductie van passend onderwijs is het besluit over de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs bij het samenwerkingsverband komen te liggen, vanuit de gedachte om lokaal te bepalen wat nodig en passend is. Wettelijk zijn er formele vereisten waaraan de TLV-procedure moet voldoen. Die betreffen onder meer de criteria voor toelating, de screenings- en testinstrumenten die mogen worden gebruikt en eisen aan deskundigen die advies moeten geven. Deze wettelijke vereisten schrijven niet voor *hoe* de TLV-procedure eruit moet zien. Het beeld vanuit de praktijk wijkt af van de beschrijving van de formele TLV-procedure. Enerzijds zien we de formele gang van zaken terug in de praktijk van samenwerkingsverbanden (bv. wat betreft de rol van deskundigen). Anderzijds zien we dat binnen de wet- en regelgeving ten aanzien van de TLV-procedure samenwerkingsverbanden voor een eigen invulling van de procedure kiezen en eigen accenten leggen, waarbij in sommige regio's het zwaartepunt en de verantwoordelijkheid bij het samenwerkingsverband ligt, maar in meer dan de helft van de regio's de scholen voor praktijkonderwijs (en soms het aanleverende onderwijs) in praktijk bepalen wie toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs. Dit laatste leidt tot vragen over de 'uitholling' van de procedure zoals die is bedoeld. Ongeacht de verschillen in de invulling van de procedure door samenwerkingsverbanden is het aantal TLV-aanvragen dat niet wordt toegekend zeer klein.

De ervaringen met de TLV-procedure wisselen, maar vooral in administratieve belasting wordt breed een aantal belemmeringen benoemd. De consequentie die respondenten hieraan verbinden verschilt. Vanuit de argumentatie dat het praktijkonderwijs regulier onderwijs is én vanuit de expertise die er binnen het praktijkonderwijs is om de toelaatbaarheid te beoordelen vinden onderpartijen, praktijkonderwijs en ook een deel van de samenwerkingsverbanden dat een derde onafhankelijke partij niet nodig is om de toelaatbaarheid te bepalen. Andere betrokkenen (h)erkennen de knelpunten, maar benadrukken het belang van de TLV als instrument voor een onafhankelijk, zorgvuldig toelaatbaarheidsbesluit, dat (enige) transparantie en rechtspositie biedt. Afschaffing van de TLV lost bestaande knelpunten niet op. Wel zou nagedacht kunnen worden over aanpassingen van de huidige procedure/werkwijze.

25 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

3 Afschaffing of behoud van de TLV-pro

In het onderzoek hebben we, in de interviews, enquêtes en werksessies, respondenten gevraagd hoe zij aankijken tegen de huidige TLV-procedure en de mogelijke afschaffing daarvan. Daarbij valt op dat er verschillend wordt gedacht over het belang van de TLV. Die verschillen zijn ook zichtbaar tussen pro-scholen en tussen samenwerkingsverbanden. Een belangrijke verklaring voor die verschillende opvattingen ligt in de verschillende manieren waarop er in de regio's wordt omgegaan met de toelating tot het praktijkonderwijs. Zoals we zagen in het vorige hoofdstuk wordt de toepassing van de TLV-procedure op uiteenlopende manieren ingevuld.

Ruwweg komt uit het onderzoek naar voren dat er voorstanders zijn van afschaffing van de TLV-pro en ook voorstanders van het behoud van de TLV. Om die verschillende opvattingen goed te kunnen duiden, schetsen we in dit hoofdstuk eerst kort wat de ontwikkeling is die het praktijkonderwijs heeft doorgemaakt en tot welke bestaande situatie die heeft geleid. Daarin laten we zien dat de huidige situatie wordt gekenmerkt door twee verschillende benaderingen, beide van grote invloed op het praktijkonderwijs, met een verschillende visie op het concept van toelaatbaarheid.

Na de uiteenzetting gaan we nader in op de mogelijke afschaffing van de TLV. We laten zien dat een gedeeltelijke afschaffing geen reële optie is en dat de keuze feitelijk gaat om óf het geheel afschaffen, óf behouden van het principe van toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. We werken die opties nader uit en bespreken de kansen en risico's.

Tot slot van dit hoofdstuk formuleren we de conclusie dat afschaffing van de TLV het beste aansluit bij ontwikkeling van het praktijkonderwijs en bij de ontwikkeling van passend en inclusief onderwijs. Voordat afschaffing mogelijk is, moeten evenwel eerst een aantal veranderingen worden gerealiseerd om te borgen dat het praktijkonderwijs ook in de toekomst de rol kan blijven spelen voor de kwetsbare doelgroep die van het praktijkonderwijs afhankelijk is. We adviseren daarom een overgangperiode te hanteren, waarin de huidige TLV blijft bestaan en toegewerkt wordt naar afschaffing.

3.1 Ontwikkeling van het praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs heeft zijn wortels voor een groot deel in het speciaal onderwijs. Bij de vorming van het vmbo in 1999 werd het praktijkonderwijs als nieuwe onderwijssoort gevormd. Het toenmalige voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen ging op in het praktijkonderwijs, net als het veel kleinere individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo). Vanuit dat ontstaan kreeg het praktijkonderwijs veel kenmerken van speciaal onderwijs mee. Dat was onder meer te zien in de wetgeving, in de toelating via een Regionale Verwijzingscommissie (RVC) en in de aard en inrichting van het onderwijs. Ook bij de invoering van de kwalificatieplicht in 2007 nam het praktijkonderwijs een uitzonderingspositie binnen het voortgezet onderwijs in: leerlingen van het praktijkonderwijs werden hiervoor vrijgesteld.²⁶

26 Kennis, R., Eimers, T. & Van der Woude, S. (2018) Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Emancipatie van het praktijkonderwijs

Sinds het ontstaan heeft het praktijkonderwijs een sterke ontwikkeling doorgemaakt, die omschreven kan worden als een emancipatie. Nog altijd leeft er binnen het praktijkonderwijs een grote behoefte om als 'volwaardig' regulier voortgezet onderwijs beschouwd en behandeld te worden. In de afgelopen twee decennia heeft dat geleid tot een wettelijke positie binnen de wet voortgezet onderwijs (WVO 2020) en een eigenstandige positie binnen het regulier vo. De drang om als regulier voortgezet onderwijs aangemerkt te worden, leidde ertoe dat vanuit het praktijkonderwijs gepleit werd om de 'oude' kenmerken van speciaal onderwijs kwijt te raken. Dat uitte zich onder meer in de vraag naar gelijkstelling met het vmbo op bepaalde punten, het loslaten van de zogenaamde gedeelde bekostiging (deels via de samenwerkingsverbanden) en nu ook in het pleidooi voor afschaffing van de TLV.

Ook onderwijsinhoudelijk heeft het praktijkonderwijs zich verder ontwikkeld. Naast een sterke professionalisering is dat te zien in het toegenomen belang van diplomering in het praktijkonderwijs. Een relatief groot deel van de pro-leerlingen (naar schatting minstens 25%)²⁷ behaalt al tijdens de tijd op de pro-school het entree-diploma en het praktijkonderwijs heeft zich ook ingezet voor de totstandkoming van een praktijkonderwijsdiploma op schoolniveau.

Context van passend onderwijs

De emancipatie van het praktijkonderwijs, zoals beschreven, vond en vindt voor een groot deel plaats in de context van passend onderwijs. De komst van passend onderwijs betekende ook voor het praktijkonderwijs grote veranderingen in organisatorisch en financieel opzicht. Zo werd de (ondersteunings)bekostiging van het praktijkonderwijs onderdeel van de zogenaamde lichte ondersteuning, die verloopt via het samenwerkingsverband waarbij pro-scholen zijn aangesloten (zie paragraaf 2.2). Het praktijkonderwijs verzette zich tegen deze vorm van bekostiging met het argument dat het regulier onderwijs is en geen vorm van lichte of zware ondersteuning. Dat verzet lijkt succesvol nu het plan er ligt om voor het praktijkonderwijs weer over te gaan tot een gedeelde, rechtstreekse bekostiging.

Een tweede grote verandering door de invoering van passend onderwijs in 2014 was de afschaffing van de Regionale Verwijzingscommissies (RVC's) en het neerleggen van het besluit over toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs bij het samenwerkingsverband passend onderwijs. Vanaf dat moment kregen de samenwerkingsverbanden de bevoegdheid om een toelaatbaarheidsverklaring af te geven, overigens niet alleen voor het praktijkonderwijs maar ook voor het vso. De huidige, bestaande regeling voor de TLV is gebaseerd op de nieuwe spelregels die met passend onderwijs zijn ontstaan.

Minstens even belangrijk als de organisatorische en financiële veranderingen is de inhoudelijke visie van passend onderwijs voor de emancipatie van het praktijkonderwijs. Met passend onderwijs werd radicaal afstand genomen van wat men de slagboom-diagnostiek noemde: een leerling werd, bij voorkeur door een onafhankelijke commissie, gediagnostiseerd en kreeg bij een positieve beoordeling toegang tot alle faciliteiten achter de 'toelaatbaarheidsslagboom'. Vaak hield dat in dat bepaalde toekenningen of vrijstellingen meteen voor de rest van de schoolloopbaan werden verstrekt, soms met nog verder doorlopende faciliteiten (zoals toelating tot de toenmalige Wajong of het huidige doelgroepenregister). Die absoluteheid van het slagboombesluit was

27 Deze inschatting is gebaseerd op het feit dat ongeveer een kwart van alle praktijkonderwijsleerlingen doorstroomt naar een opleiding op mbo-2 niveau.

geworteld in de wijze waarop men naar de leerling keek, namelijk als iemand met een (meestal aangeboren) handicap of permanente aandoening. Die handicap was duidelijk vast te stellen en in de meeste gevallen voor het leven, dus daar hoefde maar één keer een besluit over genomen te worden zo was de redenering.

Die zienswijze veranderde echter met de komst van passend onderwijs. Men wilde niet meer kijken naar wat een leerling niet meer kon (de handicap), maar naar de ondersteuning die de leerling nodig had om zich verder te kunnen ontwikkelen. De ondersteuningsbehoefte en het ontwikkelingsperspectief van de leerling kwamen centraal te staan. Het accent verschoof van wat de leerling had (zijn of haar handicap), naar wat de leerling nodig had.

Datzelfde gold ook voor de pro-leerling. Met name in de laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat het stempel 'pro-leerling' voor een groot deel van hen niet betekent dat zij geen perspectief op een mbo-diploma meer hebben. Ruim 45 procent van de leerlingen uit het praktijkonderwijs stroomt door naar het mbo, van wie circa de helft naar de entree-opleiding en de andere helft naar mbo-2. Het overgrote deel is daar ook succesvol. In de entree-opleiding haalt 80-90 procent dat diploma en ook de leerlingen die naar mbo-2 doorstromen halen veelal (70-80%) het mbo-2 diploma, vergelijkbaar met vmbo-b instromers op mbo-2.²⁸

Waar vroeger een relatief laag IQ als een vaststaand kenmerk van de leerling werd gezien (ontwikkelingsstoornis), ziet men het tegenwoordig eerder als een ontwikkelingskenmerk. Een laag IQ niet als een onveranderlijk persoonskenmerk, maar als een mogelijke oorzaak van belemmeringen in het functioneren, waarbij de aandacht gaat naar creëren van ontwikkelingskansen.

Het is in deze context van passend onderwijs dat men binnen het praktijkonderwijs, maar ook breder binnen veel samenwerkingsverbanden, anders is gaan denken over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het praktijkonderwijs. Meer en meer kijkt men naar wat een leerling nodig heeft (ondersteuningsbehoefte) en of de pro-school dat kan bieden (ondersteuningsaanbod). Daarbij verschuift het zwaartepunt in het besluit over toelaatbaarheid van de vraag of de leerling aan bepaalde criteria voldoet, naar de vraag of de match tussen leerling en school (praktijkonderwijs) de juiste is. Het is mede de verklaring waarom ruimhartig met de toelatingseisen wordt omgegaan: men laat het belang van de leerling en van de verondersteld goede match tussen leerling en pro-school prevaleren.

3.2 Twee benaderingen naast elkaar

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat deze andere benadering dan de 'klassieke' toelaatbaarheidsbenadering, inmiddels bij een meerderheid van de scholen voor praktijkonderwijs en de samenwerkingsverbanden dominant is geworden. De pro-school heeft een zware stem in de (advisering over) toelating (en dus toelaatbaarheid) van de leerling. De procedure richting een formeel besluit door het samenwerkingsverband wordt in diverse regio's voornamelijk als formaliteit beschouwd.

Dat neemt echter niet weg dat ook de 'klassieke' benadering nog steeds aanwezig en werkend is; niet alleen omdat de benadering vastligt in wet- en regelgeving, maar ook omdat in de praktijk in verschillende mate (ook) nog steeds waarde wordt gehecht aan de criteria en het concept van toelaatbaarheid. Beide benaderingen bestaan naast elkaar: enerzijds de klassieke benadering met zijn wortels in het speciaal onderwijs-verleden van het praktijkonderwijs en anderzijds de

28 Fleur, E., & Lepoeter, S. (2024). *Doorstroom vanuit het praktijkonderwijs*. Den Haag: DUO

benadering waarin veel meer de school zelf (in samenwerking met regionale partners) bepaalt of een leerling toegelaten kan worden. De laatste benadering voortgekomen en versterkt uit de emancipatiebeweging van het praktijkonderwijs en de bredere opkomst van passend onderwijs.

Er wordt, zoals wettelijk bepaald, altijd getoetst of een leerling volgens de criteria²⁹ voor het praktijkonderwijs toelaatbaar is. En voor het merendeel van de aangemelde leerlingen geldt dat ook. Maar wanneer leerlingen niet of niet volledig binnen de criteria vallen, en het praktijkonderwijs wel als passend wordt gezien voor de leerling, dan wordt toch gekeken of de leerling geplaatst kan of moet worden. Zoals eerder benoemd biedt de wet deze ruimte tot maatwerk ook. De vraag of de leerling past bij de school ('het praktijkonderwijs') en omgekeerd of het praktijkonderwijs past bij de leerling is dan bepalend.

Plaatsing van leerlingen in het praktijkonderwijs die niet of niet geheel aan de criteria voldoen, is geen nieuw verschijnsel. Ook in de beginjaren van het praktijkonderwijs, toen de RVC's nog bestonden, bestond er al de zogenaamde beleidsruimte voor de commissies om ook een beschikking af te geven als er sprake was van tegenstrijdige criteria of het niet (geheel) voldoen aan de criteria. Op basis van de toenmalige cijfers werd het percentage toelatingen, waarbij de leerling niet of niet geheel voldeed aan de criteria, geschat op twintig procent.³⁰ Recentere landelijke cijfers ontbreken, maar er zijn duidelijke signalen dat het percentage tegenwoordig aanmerkelijk hoger ligt:

- In de gehouden enquêtes in dit onderzoek geeft een groot deel van respondenten aan dat zij instroom in het praktijkonderwijs zien van leerlingen die geheel of gedeeltelijk buiten de criteria vallen: lager of hoger IQ, instroom van nieuwkomers, leerlingen met leer- of gedragsproblematiek (en hoger of juist lager IQ).
- Gegevens van enkele afzonderlijke samenwerkingsverbanden laten zien dat er pro-scholen zijn waar het percentage leerlingen, die niet of niet-geheel aan de criteria voldoen, boven de vijftig procent ligt.³¹
- Tijdens de interviews en werksessies is door respondenten ingebracht dat zij zien dat de criteria minder bepalend zijn en dat vaker naar het belang van de leerling wordt gekeken.

Tegelijkertijd geven de meeste respondenten, ook in de enquêtes, aan dat zij waarde hechten aan de criteria, minder als instrument voor het diagnosticeren van individuele leerlingen, maar meer als waarborg (anker) voor het praktijkonderwijs om te blijven doen waarvoor het is opgericht, namelijk het bedienen van een bepaalde, kwetsbare doelgroep binnen het onderwijs.

De huidige praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs kenmerkt zich dus door het bestaan van twee benaderingen naast elkaar, twee werkelijkheden die in elkaar overlopen. Het naast elkaar bestaan van twee verschillende visies op toelating en toelaatbaarheid is niet zonder problemen:

- De ontstane, nieuwe praktijk, waarbij de criteria minder bepalend zijn, maakt dat de procedurele vereisten verbonden met de TLV vaak als overbodig en bureaucratisch worden ervaren. Het draagvlak voor de TLV in de huidige vorm versmalt aanzienlijk.

29 De criteria in de beoordeling van de toelaatbaarheid van een leerling voor het praktijkonderwijs zijn leerachterstanden en het IQ van de leerling. Het IQ moet binnen de bandbreedte van 55 tot en met 80 liggen, en er moet sprake zijn van een leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft.

30 Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016) Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.

31 Het betreft niet-openbare informatie over enkele samenwerkingsverbanden die is ingezien door de onderzoekers. Het gaat niet om een representatieve selectie, maar om voorbeelden van bestaande praktijk.

- Daarmee wordt de TLV-procedure voor een deel uitgehold: in het onderzoek ziet een groot deel van de respondenten de stap naar het feitelijke besluit door het samenwerkingsverband als een (overbodige) formaliteit. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het onafhankelijke deskundigenadvies. Hierbij moet worden aangetekend dat de werkelijkheid divers is. Er zijn samenwerkingsverbanden waar de pro-school feitelijk al het voorwerk verricht en de facto het 'besluit' neemt. Het samenwerkingsverband toetst niet of slechts marginaal. Maar er zijn ook samenwerkingsverbanden die wel vasthouden aan de 'klassieke' route en waar het besluit ook inhoudelijk door de commissie wordt genomen.
- Nu toelaatbaarheid buiten de criteria meer gangbaar lijkt te worden, komt de vraag op wat de landelijke kaders zijn voor een dergelijke toelatingspraktijk. Het is goed voorstelbaar dat in het belang van de leerling tot toelating (en toelaatbaarheid) wordt besloten, omdat men ervan overtuigd is dat de pro-school in kwestie de leerling adequaat kan bedienen. Maar toelating tot de school impliceert in de huidige context ook toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs als geheel, want het besluit wordt geformaliseerd met een TLV. De ruimte voor maatwerk in het hanteren van de criteria heeft altijd bestaan, maar voorheen waren het onafhankelijke regionale commissies die zogenaamde beleidsruimte hadden om een pro-beschikking af te geven. In de huidige praktijk ligt die ruimte voor maatwerk in veel regio's bij de betrokken pro-school, ofwel in een adviserende rol ofwel als partij die de facto het besluit neemt. Daarmee is, althans in een deel van de samenwerkingsverbanden, een nieuwe situatie ontstaan.

De vraag is nu hoe het verder moet. Kan of moet de TLV-pro worden afgeschaft en wat betekent dat in de geschetste, bestaande context?

3.3 Afschaffen of behouden TLV

In het onderzoek is gekeken wat de mogelijke afschaffing van de TLV zou betekenen en wat daarvoor dan in plaats zou moeten of kunnen komen. Tegen de achtergrond van de geschetste bestaande situatie liggen twee denkrichtingen, twee opties voor de hand, aansluitend bij de twee verschillende benaderingen die zichtbaar zijn: de TLV wordt afgeschaft en de pro-school bepaalt of een leerling wordt toegelaten, of de TLV blijft gehandhaafd en wordt waar mogelijk verbeterd. Opvallend in de reacties van de respondenten in het onderzoek is dat er wel veel steun is voor afschaffing van de TLV, maar dat men veel terughoudender is als het gaat om het afschaffen van de criteria. Het is daarom van belang eerst na te gaan wat precies verstaan moet worden onder 'afschaffen' van de TLV.

Gedeeltelijke afschaffing TLV en de redenen dat dit niet werkbaar is

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben besproken, is de toelaatbaarheidsverklaring voor het praktijkonderwijs gebaseerd op een aantal principes:

- Het principe van toelaatbaarheid: als een leerling voldoet aan de toelaatbaarheidscriteria, dan is de leerling toelaatbaar tot het praktijkonderwijs in het gehele land; dus niet alleen tot de betreffende pro-school.
- Het principe van individueel toetsbare toelaatbaarheidscriteria: in landelijke criteria is beschreven aan welke eisen een leerling moet voldoen om toelaatbaar te zijn.
- Het principe van controleerbare toetsing (van de leerling op de criteria): voor de wijze van toetsing gelden regels en voorschriften (welke toetsen, onafhankelijke deskundigen).

- Het principe van formele besluitvorming: de verstrekking van een TLV is een formeel, juridisch besluit. Dat betekent ook dat er formele bezwaarmogelijkheden zijn.

In de bestaande praktijk zijn er verschillende partijen betrokken bij de TLV-procedure, waaronder de pro-school, de aanleverende school en het samenwerkingsverband (dat het formele besluit van toekenning van de TLV moet nemen). Veelal wordt het voorwerk door de betrokken scholen gedaan (toetsing, dossiervorming) en volgt daarna de formele aanvraag en het besluit bij het samenwerkingsverband. Juist bij dat tweede deel worden bezwaren gemaakt: het zou gaan om extra administratieve belasting, het zou weinig meerwaarde hebben en onnodig veel tijd vergen. In het onderzoek bleken veel van de pleidooien voor afschaffing van de TLV specifiek betrekking te hebben op het tweede deel van de procedure en niet zo zeer op het geheel. Zo zou men de criteria voor toelaatbaarheid willen behouden, maar het traject van aanvraag en besluitvorming bij het samenwerkingsverband willen schrappen. In het onderzoek is deze variant (gedeeltelijk afschaffen, gedeeltelijk behouden) nader onderzocht. Daaruit bleek dat deze variant niet werkbaar is. We lichten dat hierna toe.

Kern van de TLV is de toelaatbaarheid voor het praktijkonderwijs landelijk. Het gaat nadrukkelijk niet om de toelating tot een school, maar om de kwalificatie van een individuele leerling. Toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs heeft een zogenaamd slagboom-karakter: de leerling wordt geacht niet in staat te zijn om een vmbo-diploma (en ook geen startkwalificatie) te behalen en wordt voor de rest van de schoolloopbaan vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Dat maakt dat de TLV een besluit is met verstreckende gevolgen voor de leerling ('majeur rechtsgevolg') en daarom heeft de Raad van State bepaald dat de TLV een besluit in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) is. De wet schrijft voor dat een dergelijk besluit alleen door een rechtspersoon genomen kan worden die publiekrechtelijk daartoe bevoegd is. Dat is een samenwerkingsverband passend onderwijs. Dat zou ook een bevoegd gezag (schoolbestuur) kunnen zijn, maar niet een afzonderlijke school (tenzij het bestuur van de school ook de leiding vormt; eenpitter). Aan het AWB-besluit zijn eisen gesteld, zoals een laagdrempelige vorm van rechtsbescherming via een bezwaar/beroepsmogelijkheid.

De ontheffing van de kwalificatieplicht – of breder geformuleerd: het loslaten van de intentie om de leerling minimaal een startkwalificatie te laten behalen – is onlosmakelijk verbonden met de TLV. Juist omdat de ontheffing van de kwalificatieplicht een 'majeur rechtsgevolg' is, heeft de TLV de aard van een juridisch besluit, waaraan formele eisen zijn gesteld. Dat heeft ook consequenties voor de mate waarin de procedure vereenvoudigd of verkort kan worden. Er zijn juridische randvoorwaarden voor de totstandkoming en verantwoording van het besluit en dat geldt ook voor de procedure en termijnen voor bezwaar en beroep.

Een variant van gedeeltelijke afschaffing, waarin het principe van landelijke toelaatbaarheid overeind blijft en dus ook de toelaatbaarheidscriteria en de toetsing van die criteria, is om verschillende redenen niet werkbaar en wenselijk.

- Ten eerste kan de school voor praktijkonderwijs juridisch geen publiekrechtelijk besluit nemen (zie de toelichting hiervoor). Dat betekent dat, net als in de huidige situatie, een derde partij – het schoolbestuur waar de pro-school onder valt – het feitelijke besluit zou moeten nemen. Omdat de aard van het besluit hetzelfde blijft als in de huidige situatie, geldt dat een vergelijkbare procedure opgetuigd zou moeten worden, inclusief verantwoording, bezwaarmogelijkheden en dossiervorming.
- Het tweede – belangrijkste en doorslaggevende – argument tegen de variant waarin de school voor praktijkonderwijs over toelaatbaarheid (landelijke toelaatbaarheid) gaat, is

dat dit besluit niet onafhankelijk is. Eerder was het feit dat samenwerkingsverbanden een financieel belang hadden in de toelating tot het praktijkonderwijs – en dus niet onafhankelijk waren – reden om tot een andere bekostigingssystematiek over te gaan voor het praktijkonderwijs.³² Datzelfde bezwaar van gebrek aan onafhankelijkheid geldt ook voor de schoolbesturen die het TLV-besluit zouden moeten nemen. Andere (bijvoorbeeld financiële) afwegingen dan het belang van de leerling zouden een rol kunnen spelen in het besluit van toelaatbaarheid.

Het is belangrijk om daarbij goed het onderscheid te maken tussen *toelating* (tot de school) en *toelaatbaarheid* (tot het praktijkonderwijs). Elke school maakt een eigen afweging als het gaat om het aannemen van een individuele leerling. Daarin laat de school het belang van de leerling en van de school meewegen. Het besluit over *toelaatbaarheid* is van een andere aard en geldt binnen het voortgezet onderwijs alleen voor het praktijkonderwijs. Het toelaatbaarheidsbesluit is een landelijk geldend besluit voor het gehele praktijkonderwijs. Dat besluit is gebaseerd op de kenmerken en situatie van de leerling en zou los moeten staan van de (financiële of andere) situatie van de besluitnemer, of dat nu een schoolbestuur is of een samenwerkingsverband.

- Tot slot blijft in een variant van gedeeltelijke afschaffing het slagboom-karakter van de TLV overeind: de leerling wordt beoordeeld en krijgt daarna een 'stempel'. Dat principe botst met de inzichten die binnen passend en inclusief onderwijs gelden, waarbij veel meer uitgegaan wordt van het ontwikkelingsperspectief van de leerling.

Een variant waarin de TLV blijft bestaan, maar het besluit bij de school (of het schoolbestuur) komt te liggen en tegelijkertijd ook de vrijstelling kwalificatieplicht blijft bestaan stuit dus op principiële, juridische en praktische bezwaren.

We komen daarom tot de conclusie dat het afschaffen van de TLV alleen kan gaan om het afschaffen van het principe van toelaatbaarheid. Met het loslaten van de toelaatbaarheid verdwijnt ook de formele procedure en de vereisten die daaraan zijn gesteld. Er wordt geen TLV meer afgegeven. Een belangrijke consequentie van het afschaffen van de TLV is dat ook het slagboom-karakter van plaatsing in het praktijkonderwijs moet worden aangepast: de vrijstelling van de kwalificatieplicht als generiek besluit voor alle leerlingen van het praktijkonderwijs kan niet blijven bestaan. Dat zou immers nog steeds een majeur rechtsgevolg zijn, waarvoor een bestuursrechtelijk besluit nodig is.

Hierna werken we de twee opties die resteren verder uit, namelijk het handhaven van de TLV in de huidige vorm en het afschaffen van de TLV. De twee benaderingen zijn fundamenteel verschillend: wel of niet hanteren van het principe van toelaatbaarheid. Als toelaatbaarheid wel wordt toegepast, dan gelden bepaalde eisen, waaronder dus onafhankelijkheid en juridische randvoorwaarden. Als toelaatbaarheid niet wordt toegepast, moeten gelijktijdig ook bepaalde aspecten van praktijkonderwijs, waaronder de vrijstelling kwalificatieplicht, worden aangepast.

32 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

Optie behoud TLV

Dit zijn de kernpunten van de optie behoud TLV:

- De criteria, het principe van toelaatbaarheid en de procedure en het besluit TLV blijven bestaan.
- De regelingen rondom de TLV (en eventueel ook de criteria) worden waar mogelijk ‘gemoderniseerd’, dat wil zeggen: minder administratieve last, geen dubbele (= onnodige) toetsing meer, kortere doorlooptijd, vereenvoudiging.
- Door de TLV te ‘moderniseren’ wordt het draagvlak en het gebruik vergroot.
- Met de TLV kan ook de (generieke) vrijstelling van de kwalificatieplicht voor de pro-leerling blijven bestaan.

Optie afschaffing TLV

Dit zijn de kernpunten van de optie afschaffing TLV:

- De TLV en het principe van toelaatbaarheid worden afgeschaft. Er is dus ook geen toetsing op toelaatbaarheid meer. Toelating vindt plaats vergelijkbaar met andere reguliere onderwijstypen in het vo.
- De landelijke criteria gelden niet langer als criteria voor toelating (als individuele slagboomdiagnostiek). Mogelijk behouden zij hun functie als handvatten of richtlijnen voor pro-scholen bij de toelating van leerlingen, maar de criteria hebben geen dwingend karakter meer.
- De pro-school beslist zelf of een leerling toegelaten wordt. Dat gebeurt (mede) op basis van het schooladvies. Vaak zal het besluit in overleg en samenspraak met de aanleverende school, ouders en/of een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband gebeuren.
- Bepalend bij de toelating is of de pro-school het onderwijs en de ondersteuning kan bieden die de leerling nodig heeft en die het beste past bij de leerling.
- Het besluit van toelating geldt alleen voor de betrokken pro-school. Het is geen besluit over toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs als geheel of tot andere pro-scholen (immers: er vindt geen toets op toelaatbaarheid meer plaats).
- Aanmelding bij een pro-school is vrij, zoals voor elke vo-school.
- De automatische vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen wordt afgeschaft. In plaats daarvan wordt gedurende de schoolloopbaan bekeken wat haalbaar is voor de leerling. De wijze waarop dat gebeurt, hangt samen met de invulling van de leerdoelen en -routes en de vormen van diplomering. We lichten dit verder toe in paragraaf 3.5.

Beide opties hebben kansen en risico's, die deels ook afhangen van de wijze waarop de opties worden uitgewerkt en vormgegeven. Afschaffing van de TLV roept veel (vervolg)vragen op. In het onderzoek zijn vergelijkbare keuzes voorgelegd aan de respondenten. Verschillende plus- en minpunten en suggesties voor randvoorwaarden zijn daarbij naar voren gebracht. Met aanvullende randvoorwaarden kunnen de nadelen en risico's van een optie worden ondervangen, zo is de gedachte.

In de twee volgende paragrafen werken we de twee opties verder uit en bespreken we de mogelijke kansen en risico's. We doen dat aan de hand van de volgende aspecten:

- De aansluiting tussen wet- en regelgeving en praktijk
- De doelpopulatie van het praktijkonderwijs, met name de mogelijke verschuiving of verdringing in de leerlingenpopulatie; ook mogelijke groei van de populatie.

- De positie van ouders en leerling, waarbij we kijken naar rechtsbescherming en rechtsgelijkheid, stigmatisering en naar de kwaliteit van het toelatingsproces
- De administratieve lasten
- De financiële gevolgen

Zoals gezegd, hangen mogelijke kansen of risico's nauw samen met de wijze waarop het model wordt ingevuld. We bespreken daarom bij de gevolgen ook mogelijke manieren om deze risico's te ondervangen. Dit zijn de randvoorwaarden voor realisatie van het model.

3.4 Optie handhaven TLV

Aansluiting wet- en regelgeving met de praktijk

De huidige TLV-systematiek sluit steeds minder goed aan bij de bestaande praktijk en de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. Dat neemt niet weg dat voor een groot deel van de samenwerkingsverbanden en pro-scholen de systematiek nog altijd als leidend en waardevol geldt. Er zijn samenwerkingsverbanden waar de TLV-procedure, inclusief de rol van het samenwerkingsverband, betekenisvol wordt gevonden en waar er relatief meer nadruk op de criteria ligt bij de bepaling van de toelaatbaarheid.

Veel van de bezwaren tegen de TLV zijn vooral van praktische aard: de administratieve last, onnodige handelingen, doorlooptijd. Het wegnemen van die bezwaren zou helpen het draagvlak voor de TLV te vergroten. Wat echter overeind blijft, is dat het principe van toelaatbaarheid op basis van leerlingkenmerken een afkalvend draagvlak heeft.

Wanneer de overheid besluit tot ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs vervalt de financiële betrokkenheid die samenwerkingsverbanden hebben met het praktijkonderwijs. Daarmee is een zwaarwegend bezwaar weggenomen: samenwerkingsverbanden zouden in hun afweging om een TLV toe te kennen financiële argumenten mee kunnen laten spelen.³³ Het ligt voor de hand om de rol van de samenwerkingsverbanden in de TLV-procedure te handhaven, wanneer tot een ongedeelde bekostiging van het pro wordt overgegaan. Inhoudelijk is het samenwerkingsverband een partij die dichtbij de scholen staat en het beste in staat is een TLV-besluit te nemen. Meer praktisch geldt dat er ook geen goed alternatief bestaat. TLV-besluiten laten nemen door het bevoegd gezag van de pro-school stuit, zoals hiervoor beschreven, op praktische en principiële bezwaren. Heroprichting van regionale TLV-commissies (buiten de samenwerkingsverbanden) of een landelijke commissie wordt door geen van de betrokken partijen wenselijk geacht.

Doelpopulatie praktijkonderwijs

Behoud van de TLV – en daarmee van het principe van toelaatbaarheid – betekent dat de criteria blijven bestaan en daarmee een verankering van de leerlingenpopulatie van het praktijkonderwijs. Het draagt ertoe bij dat het praktijkonderwijs voornamelijk gericht blijft op de oorspronkelijk beoogde doelgroep.

We hebben gezien dat de werking van de criteria niet absoluut is. Toelating van leerlingen die niet of niet geheel binnen de criteria passen is staande praktijk en lijkt toe te nemen. Tegelijkertijd hebben de criteria het praktijkonderwijs zoals het nu is (wel) mede vormgegeven.

33 Zie: Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

Een belangrijk bijeffect van het handhaven van de TLV is dat ook specifieke kenmerken van het praktijkonderwijs, zoals de vrijstelling van de kwalificatieplicht behouden kunnen blijven. Het praktijkonderwijs behoudt een deel van het 'speciale' karakter, waardoor andere eisen kunnen gelden dan voor het overige reguliere vo.

Positie van ouders en leerling

Als argument voor het behoud van de TLV wordt aangevoerd dat de TLV en de bijbehorende procedure een zekere mate van rechtsbescherming bieden voor de leerling (en ouders), zoals hiervoor beschreven (AWB-besluit). Ondanks de praktische bezwaren tegen de belasting die de TLV vormt, zien sommige respondenten in de procedure en voorschriften ook een waarborg dat de toelating (en het besluit over toelaatbaarheid) zorgvuldig verloopt en een zekere mate van transparantie heeft. Dat komt de rechtsbescherming van de leerling ten goede.

Over de mate waarin de TLV-procedure stigmatiserend zou zijn voor de leerling zijn de meeste respondenten het wel eens: het is vooral het imago van het praktijkonderwijs dat stigmatiserend is, niet zozeer de TLV-procedure op zichzelf. De meeste ouders en leerlingen krijgen maar weinig mee van de procedure. Als nadelen worden wel genoemd onnodig (want dubbel) toetsen van leerlingen en lange wachttijden voor duidelijk is of de leerling toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs.

Administratieve lasten

Een van randvoorwaarden voor handhaving van de TLV voor praktijkonderwijs is het zoveel mogelijk wegnemen van de bestaande praktische bezwaren. Het reduceren van de administratieve lasten is daarvan wellicht de belangrijkste. Daarvoor bestaan zeker aangrijpingspunten; we komen daar verder in deze rapportage op terug. Maar juist het formele, wettelijke karakter van het TLV-besluit maakt dat een zekere administratieve last onvermijdelijk en noodzakelijk is. De ervaren last zit vooral in de ervaring bij betrokkenen dat de administratieve handelingen onnodig en overbodig zijn. Vaak genoemd is het 'overtypen' van informatie in een andere format, systeem of formulier.

Handhaving van de TLV zou, volgens de meeste respondenten in het onderzoek, gepaard moeten gaan met een herziening van de procedure. Zoals gezegd, wordt daarbij het meest op de ervaren bureaucratie gewezen. Maar in eerder onderzoek zijn ook wel suggesties gedaan die verder gaan en eerder een modernisering van de TLV inhouden.

Nijkamp (2024) laat zien dat pogingen om administratieve last van de TLV te verlagen voor het gespecialiseerd onderwijs tot dusver weinig succesvol zijn geweest. Zo heeft de ontwikkeling van een landelijk format voor de aanvraag van de TLV er niet toe geleid dat dit format ook breed geïmplementeerd kon worden. Samenwerkingsverbanden gebruiken verschillende systemen die zich niet altijd lenen voor omzetting naar het landelijke format. Voor een verplichte doorvoering van standaardisering blijkt, aldus Nijkamp, onvoldoende draagvlak. Ook andere pogingen tot vermindering van de administratieve last, zoals professionalisering, handreikingen en stroomschema's hebben niet tot een verlichting geleid. Meer kansrijk wordt het reduceren van het aantal TLV-aanvragen genoemd. In het gespecialiseerd onderwijs gaat het vooral om de periodiek terugkerende verlenging van de TLV. Voor het praktijkonderwijs geldt dat niet, omdat de TLV eenmalig, voor de hele schoolloopbaan, wordt afgegeven. Voor het praktijkonderwijs noemt Nijkamp de mogelijkheid om de TLV te beperken tot leerlingen die niet (geheel) aan de toelaatbaarheidscriteria voldoen, bijvoorbeeld alleen voor leerlingen met een pro/vmbo-schooladvies. Nader

onderzoek zou moeten uitwijzen of dit realiseerbaar is.³⁴ Tijdens de interviews voor dit onderzoek werd door een aantal respondenten aangegeven dat het beperken van de TLV-afgifte tot de leerlingen die niet (volledig) aan de criteria voldoen, in praktijk zal leiden tot nieuwe 'grensvlakken' en dus in praktijk niet werkbaar zal blijken te zijn. Wel zou gekeken kunnen worden naar de 'zwaarte' van de procedure, met een lichtere of marginale toets voor leerlingen die volledig binnen de criteria vallen.

Wienen en Doornbos (2025) leggen in hun rapport vooral de nadruk op een andere benadering en invulling van de TLV. Zij zien de TLV meer als een instrument om te onderzoeken of de leerling en de school (het onderwijsteam) bij elkaar passen en wat er nodig is van de school om de leerling passend onderwijs en ondersteuning te kunnen bieden. Registratie en administratie staat ten dienste van het onderwijsteam en staan dicht bij de praktijk. TLV en OPP zijn geen formele dossiers, maar levende documenten, gericht op de praktijk. De administratieve last verandert van aard, waardoor de acceptatie groter is.³⁵ Dat sluit ook aan bij richting van passend of inclusiever onderwijs, waarbij de stem van ouders en leerlingen beter vooraf geborgd is, zonder dat dit leidt tot overmatige bureaucratie zoals soms bij de TLV wordt ervaren.

Beide genoemde rapporten geven aanknopingspunten voor vermindering van de belasting die de TLV meebrengt, maar wat opvalt, is dat in beide rapporten weinig heil wordt verwacht van technische oplossingen (standaardisering, formats, professionalisering) en wordt gekeken naar mogelijkheden om de TLV minder vaak toe te passen of radicaal anders in te vullen.

Financiële gevolgen

In principe zijn er geen grote financiële gevolgen te verwachten bij het handhaven van de TLV in de huidige vorm. De belangrijkste oorzaak voor financiële gevolgen zou groei (of krimp) van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs zijn. Bij een handhaving van de TLV in huidige vorm (landelijke criteria, toetsing, formeel besluit door swv) is geen grote verandering te verwachten in de leerlingenaantallen. De bevindingen in dit onderzoek sluiten aan bij eerder onderzoek, naar de bekostiging van het praktijkonderwijs, toen dezelfde verwachting werd uitgesproken.³⁶ De verwachting van geen of beperkte groei geldt ook in de context waarin wordt overgestapt op een ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs.

De gesignaleerde trend van toelating van leerlingen tot het praktijkonderwijs die niet (geheel) aan de criteria voldoen, kan tot een zekere groei van het praktijkonderwijs leiden, maar de mate waarin dat speelt, is onzeker. Bovendien signaleren sommige respondenten in het onderzoek dat er ook sprake zou kunnen zijn van verschuivingen in leerlingpopulaties (tussen vmbo, pro en vso), die niet specifiek tot groei in het praktijkonderwijs zouden hoeven te leiden. Ook voor de situatie waarin de TLV blijft bestaan, blijft het van belang om de instroom, uitstroom en leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs en de aanpalende onderwijssoorten te monitoren.

34 Nijkamp (2024) *Beleidsalternatieven voor administratieve last toelaatbaarheidsverklaring (tlv) passend onderwijs*. Nijkamp Consult.

35 Wienen, A., & Doornbos, W. (2025) *Ruimte voor keuzes. OPP en TLV in een nieuw perspectief*. Instituut voor Inclusief Onderwijs.

36 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

3.5 Optie afschaffen TLV

In deze paragraaf gaan we dieper in op de optie afschaffing van de TLV voor het praktijkonderwijs. We doen dat aan de hand van de verschillende aspecten, die we hebben benoemd. Omdat het vraagstuk van het behoud van de doelpopulatie van het praktijkonderwijs het zwaarst weegt en het meest overwegingen vraagt, besteden we daaraan een aparte subparagraaf.

3.5.1 Aspecten van de afschaffing TLV

Aansluiting wet- en regelgeving met de praktijk

Afschaffing sluit aan bij een brede beweging in het praktijkonderwijs en daarbuiten om het praktijkonderwijs als een reguliere onderwijsvorm in het voortgezet onderwijs vorm te geven. Afschaffing van de TLV betekent een grote stap in de richting van het gelijktrekken van het praktijkonderwijs met de andere vormen van regulier voortgezet onderwijs. Tevens sluit afschaffing aan bij de brede beweging die passend onderwijs in gang heeft gezet en waarbij anders wordt gekeken naar toelaatbaarheid en toelating. Afschaffing past in die ontwikkeling en biedt daarmee kans op een breed begrip en draagvlak.

Er is geen geforceerde rol van het samenwerkingsverband in de besluitvorming meer. In eerder onderzoek is vastgesteld dat het onwenselijk was dat het samenwerkingsverband zowel verantwoordelijk was voor het TLV-besluit als voor financiering van het praktijkonderwijs. Dat leidde in de praktijk tot ongewenste situaties, met name in situaties waarbij er financiële tekorten bestonden of dreigden voor samenwerkingsverbanden. Zo bleek het voor te komen dat samenwerkingsverbanden besloten om minder TLV's voor praktijkonderwijs af te geven (of overwogen om dat te doen) vanwege financiële redenen.³⁷ Om die reden werkt het ministerie van OCW aan een wetsvoorstel om voor het praktijkonderwijs tot ongedeelde, rechtstreekse bekostiging over te gaan, zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband. Dat maakt echter dat een deel van de samenwerkingsverbanden betoogt dat het samenwerkingsverband ook geen rol meer zou moeten hebben in de afgifte van de TLV-pro.

In de optie 'afschaffing TLV', zoals hier beschreven, komt het hele systeem van toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs te vervallen. Er is geen TLV-besluit meer en daarmee vervalt ook die taak voor het samenwerkingsverband om die besluiten te nemen.

Het besluiten over *toelaatbaarheid* vervalt in deze optie van 'afschaffing TLV'. Wat blijft, is de beslissing die de pro-school neemt over de *toelating* van individuele leerlingen tot de school. Daarin is de positie van de pro-school dan gelijk aan die van andere reguliere vo-scholen. Scholen kijken bij de aanname van leerlingen naar het belang van de leerling en het belang van de school. Kern van de optie 'afschaffing TLV' is dat (op termijn) de positie van het praktijkonderwijs, wat betreft de aanname van leerlingen, gelijk wordt aan die van alle andere vo-onderwijssoorten.

Positie van ouders en leerling

Zoals beschreven is het TLV-besluit een zogenaamd AWB-besluit en daardoor gebonden aan juridische kader die de wet voorschrijft, zoals de mogelijkheid om tegen een besluit bezwaar aan te tekenen. Dat biedt leerling en ouders een zekere rechtsbescherming. De in wet- en regelgeving

37 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

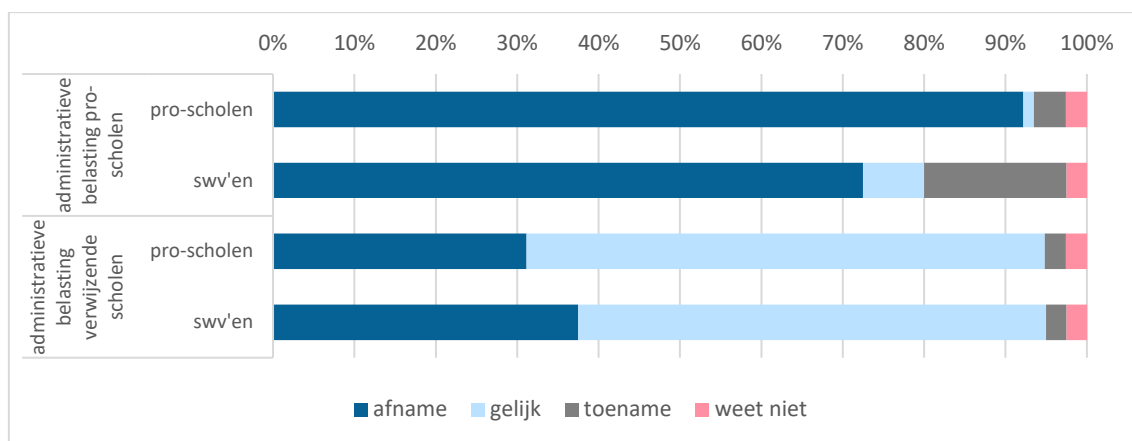
vastgelegde procedure rondom het besluit bewerkstelligt – tot op zekere hoogte – ook een rechtsgelijkheid, zowel binnen als tussen samenwerkingsverbanden. Het loslaten van de TLV leidt tot een geheel andere wettelijke kader rondom de toelating tot het praktijkonderwijs, feitelijk tot de school voor praktijkonderwijs. Voor toelating gelden de regels die voor het gehele voortgezet onderwijs gelden, met onder meer de zorgplicht voor de school van aanmelding.

Administratieve lasten

Met het wegvallen van de formele procedures zal ook een groot deel van de (als overbodig ervaren) administratieve last verdwijnen.

Afschaffing leidt, volgens de respondenten in het onderzoek, naar verwachting tot kleinere administratieve belasting van pro-scholen. Meer dan 90 procent van de pro-scholen en bijna driekwart van de samenwerkingsverbanden verwacht dat. Over de vraag of ook de administratieve belasting van het aanleverend onderwijs afneemt zijn respondenten verdeeld. Wat afneemt is vooral het dubbele werk (overtypen, aanvullende vragen beantwoorden) en de mogelijkheid om de doorlooptijd beter te spreiden (tijdsdruk wordt kleiner).³⁸

Figuur 4.1 – Verwachte effecten afschaffing TLV-pro op administratieve belasting, inschatting van pro-scholen (N = 77) en swv'en vo (N = 40)



3.5.2 Doelpopulatie praktijkonderwijs

Risico van verschuiving in de leerlingenpopulatie

De grootste en belangrijkste zorg die bij een deel van de respondenten in het onderzoek bestaat bij het afschaffen van de TLV en loslaten van de toelaatbaarheidscriteria is dat er een verschuiving optreedt in de leerlingenpopulatie van het praktijkonderwijs. Het gaat om drie verschillende soorten veranderingen: 'verwatering' van de populatie doordat leerlingen instromen met uiteenlopende achtergronden, verdringing van de oorspronkelijke doelgroep en (sterke) groei van de populatie. We bespreken de drie typen veranderingen hierna.

³⁸ Aan de respondenten werd een scenario voorgelegd waarin de criteria wel blijven bestaan, maar de pro-school beslist over toelaatbaarheid en toelating.

Het risico bestaat dat het praktijkonderwijs de ‘vergaarbak’ wordt van allerlei leerlingen die niet naar het vso kunnen of die vastlopen in het vmbo-basis/kader en dat op die manier er een verwatering van de leerlingenpopulatie optreedt. Allerlei soorten leerlingen die vastlopen in het vso zouden gebaat kunnen zijn bij de kleinschaligheid, extra ondersteuning en maatwerk dat het praktijkonderwijs kan bieden. Er zou een situatie kunnen ontstaan zoals die bestond bij de voormalige AKA-opleiding in het mbo. De AKA was de voorloper van de entree, maar had niet de scherpe inkadering die de entree nu heeft. Daardoor ontstond een toestroom van studenten met uiteenlopende achtergronden, van ongediplomeerde uitstroom van vmbo-basis tot -theoretisch, afstroom van mbo-niveau 2, 3 en 4 en instroom van volwassenen in het kader van educatie en inburgering. De komst van de entree-opleiding in het mbo leidde tot een meer homogene populatie door een duidelijkere inkadering van de entree.³⁹

De instroom van leerlingen die niet tot de traditionele doelgroep van het praktijkonderwijs behoren, kan problematisch zijn omdat het leidt tot verdringing van de oorspronkelijke doelgroep (zie hierna), tot groei van het praktijkonderwijs en vooral tot ongewenste afstroom van leerlingen uit andere onderwijstypen. Cumulatie van ‘probleemleerlingen’ in één bepaald onderwijstype staat haaks op het streven naar inclusief onderwijs.

Potentiële instroom van leerlingen die niet tot de traditionele doelgroep van het praktijkonderwijs behoren kan leiden tot een geleidelijke verschuiving in het onderwijs en de ondersteuning in het praktijkonderwijs en daardoor mogelijk tot verdringing van de oorspronkelijke, kwetsbare doelgroep. De doelgroep van het praktijkonderwijs wordt nu – tot op zekere hoogte – bepaald door de criteria: het gaat om leerlingen met een bepaald IQ en met bepaalde leerachterstanden. Van oudsher gold het praktijkonderwijs als eindonderwijs. Leerlingen uit het praktijkonderwijs stroomden uit naar de arbeidsmarkt of voor een kleiner deel naar dagbesteding.

Het risico waarop gewezen wordt, is een verschuiving in de focus van het praktijkonderwijs, waardoor geleidelijk een ander type leerling binnenkomt en de oorspronkelijke doelgroep minder goed bediend wordt of, in een drastischer scenario, verdrongen wordt naar het vso-zml.

Sommige respondenten zien een dergelijke verschuiving nu al ontstaan. De toegenomen ruimte voor maatwerk die partijen nemen in de toelating speelt daarbij een rol. Feit is dat het praktijkonderwijs voor een groot (en in de afgelopen jaren groeiend) deel van de leerlingen nu geen eindonderwijs meer is. Bijna de helft van pro-leerlingen stroomt na uitstroom door naar een entree-opleiding of een opleiding op mbo-niveau 2 (zie paragraaf 3.2).

In onderzoek van DUO wordt geconstateerd dat “...de status van het praktijkonderwijs [is] veranderd. Meer en meer wordt de mogelijkheid geboden aan leerlingen om tijdens de opleiding al een diploma op niveau 1 van het mbo te halen, waardoor de doorstroom naar een startkwalificerende mbo-opleiding wordt vergemakkelijkt. In ons onderzoek [...] nemen wij ook de latere jaren mee. Hieruit blijkt dat sinds 2018 meer praktijkonderwijsleerlingen naar het mbo gaan dan er het onderwijs verlaten.” In het betreffende onderzoek wordt deze verandering een omslag in het praktijkonderwijs genoemd: de gedachte van praktijkonderwijs als eindonderwijs is losgelaten. Samen met het mbo is gezocht naar mogelijkheden om de leerlingen te diplomeren en waar mogelijk een startkwalificatie te laten behalen.⁴⁰

39 *Het perspectief van AKA: tussen opleiding en werk* (2007) Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs.

Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’ mbo. Meting 2017. Consortium 2B MBO

40 Fleur, E., & Lepoeter, S. (2024). *Doorstroom vanuit het praktijkonderwijs*. Den Haag: DUO

De genoemde omslag in het praktijkonderwijs illustreert de verandering in het denken, zoals hiervoor beschreven: er wordt meer en beter gekeken naar het ontwikkelperspectief van de leerling en minder naar de beperking als een vaststaand en bepalend gegeven. In die zin is het feit dat nu meer pro-leerlingen een entree-diploma en zelfs een startkwalificatie behalen een positieve ontwikkeling en een verdienste van het praktijkonderwijs.

Tegelijkertijd zijn er ook respondenten in het onderzoek die wijzen op risico van verschuiving van de populatie. De vrees is dat het praktijkonderwijs steeds meer gericht wordt op doorstroom naar vervolgonderwijs, waardoor de route richting arbeidsmarkt onder druk zou komen te staan. De oorspronkelijke doelgroep van het praktijkonderwijs zou daardoor minder goed passen en mogelijk in het vso-zml terecht komen. Dat proces zou volgens deze respondenten nu al gaande zijn, maar bij het loslaten van de criteria en TLV verder versterkt worden.

Landelijke cijfers over de samenstelling van de pro-leerlingenpopulatie en eventuele verschuivingen tussen vmbo, praktijkonderwijs en vso ontbreken. Of en in welke mate de populatie van het praktijkonderwijs is veranderd, kan niet worden vastgesteld. Feit is wel dat door het afschaffen van de TLV en het loslaten van de criteria een belangrijk deel van de verankering van het doel van het praktijkonderwijs wegvalt. De meeste respondenten in het onderzoek verwachten geen directe verschuivingen. Met name de pro-scholen zelf geven aan geen belang te hebben bij het aannemen van leerlingen die niet bij hun onderwijs passen en hechten eraan om de oorspronkelijke doelgroep te blijven bedienen. Anderen wijzen erop dat de verschuiving geleidelijk, in de loop van jaren, optreedt en eerder het karakter heeft van een langzame verschuiving van de norm (shifting baseline), dan van een bewuste keuze.

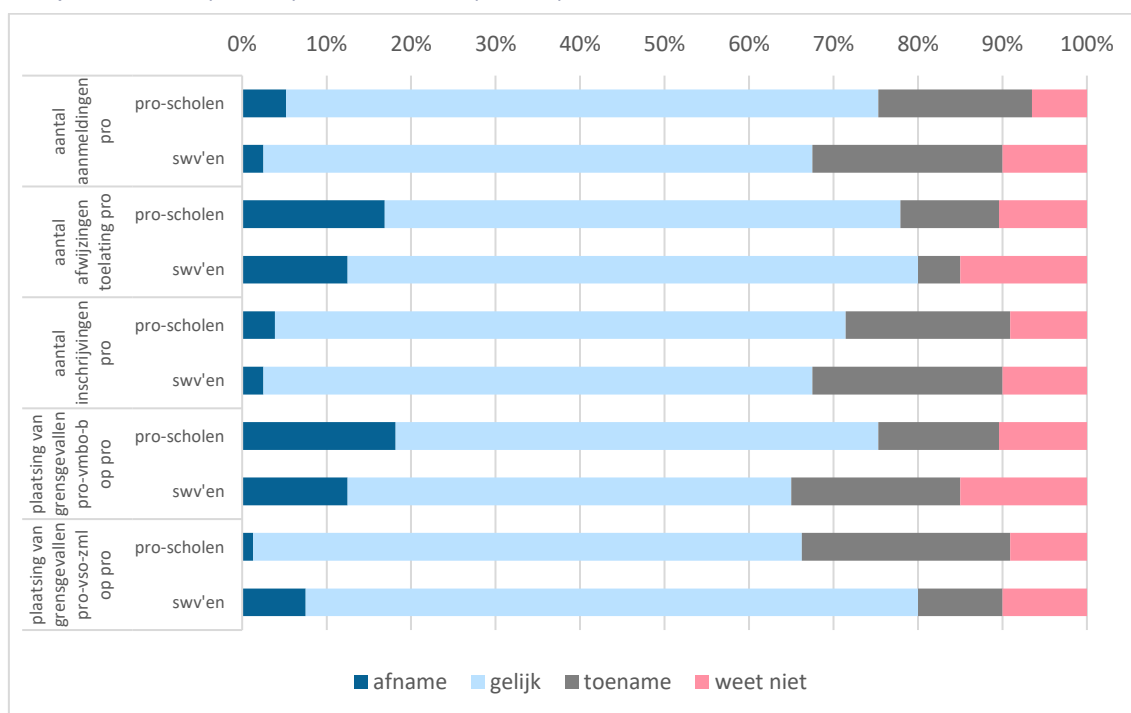
Financiële gevolgen

Eventuele financiële gevolgen van de afschaffing van de TLV hangen nauw samen met de omvang van de leerlingenpopulatie. Vanuit het oogpunt van bekostiging zou het loslaten van de TLV en de criteria mogelijk kunnen leiden tot groei van het praktijkonderwijs en dus hogere kosten voor het Rijk.

Gevraagd naar mogelijke dergelijke negatieve gevolgen wijst (zoals gezegd) de grote meerderheid van de respondenten in het onderzoek die van de hand. Zij verwachten niet dat de afschaffing van de TLV zal leiden tot ingrijpende verandering in de populatie van het praktijkonderwijs of in groei van het aantal pro-leerlingen. Ook de plaatsing van leerlingen op het grensvlak pro-vmbo en pro-zml zal volgens de meeste respondenten niet veranderen. De pro-scholen zelf zien dat risico van perverse prikkels niet. Zij geven aan geen leerlingen aan te willen nemen die niet tot de doelgroep van de pro-school behoren. Als reden wordt onder meer genoemd dat scholen kampen met personeelstekorten. Ook wijzen de pro-scholen op het imago dat het praktijkonderwijs heeft: het is 'geen gewild product' *“De keus voor het praktijkonderwijs is er nooit vanuit weelde. Bij twijfel kiezen leerlingen en basisscholen voor vmbo in plaats van praktijkonderwijs.”*

Een kleinere deel van de respondenten, met name bij de samenwerkingsverbanden, verwacht juist wel een groei in aanmeldingen en inschrijvingen op het moment dat de pro-school zelf kan beslissen over de instroom.

Figuur 4.2 – Verwachte effecten afschaffing TLV-pro op ontwikkeling leerlingaantallen, inschatting van pro-scholen (N = 77) en swv'en vo (N = 40)⁴¹



Het is al met al niet aannemelijk dat bij afschaffing van de TLV er snel ingrijpende verandering komt, maar tegelijkertijd laat de bestaande praktijk ook zien dat er juist op het punt van de toelating toch ontwikkelingen gaande zijn en dat er ook externe druk is om bepaalde leerlingen op te nemen (denk aan nieuwkomers die elders niet terecht kunnen). Ook wat betreft de overgang naar een systematiek van ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs werden, in eerder onderzoek, geen grote veranderingen in de leerlingenaantallen verwacht. Maar ook op dat punt was (en is) het advies om de ontwikkelingen te blijven volgen.⁴²

Het lijkt daarom raadzaam de populatie van het praktijkonderwijs te blijven monitoren (instroom, zij-instroom, uitstroom, verblijfsduur). De invoering van ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs sluit aan bij een situatie zonder TLV. De positie van het praktijkonderwijs binnen het voortgezet onderwijs wordt dan immers verder gelijk getrokken met de andere onderwijstypen. Zowel door de ongedeelde bekostiging als door de afschaffing van de TLV verandert de relatie tussen de samenwerkingsverbanden en de pro-scholen. De 'speciale' relatie tussen samenwerkingsverband en pro-school verdwijnt en wordt gelijk aan die van de andere vo-onderwijstypen. De monitoring van het praktijkonderwijs zou samen moeten gaan met een monitoring van leerlingengestroomten van en naar aanpalend onderwijs, zowel in het primair en voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs. Verschuivingen in de leerlingpopulatie van het

41 Aan de respondenten werd een scenario voorgelegd waarin de criteria wel blijven bestaan, maar de pro-school beslist over toelaatbaarheid en toelating.

42 Eimers, T., van der Woude, S., & Kennis, R. (2022). *Bekostiging van het praktijkonderwijs. Onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Selle van der Woude.

praktijkonderwijs kunnen ook voor die andere onderwijssoorten gevolgen hebben, met name de verhouding tussen vso en praktijkonderwijs is daarbij relevant, ook vanuit kostenooqpunt.

3.5.3 Naar een andere inkadering van het praktijkonderwijs

Met de afschaffing van de TLV valt een deel van de inkadering van het praktijkonderwijs weg. Dat geldt met name voor de afbakening van de beoogde doelgroep op basis van de criteria. Om risico's van verdringing of verwatering, zoals beschreven, te voorkomen is het nodig om de inkadering van het praktijkonderwijs op andere punten te versterken. In het onderzoek is op een aantal mogelijkheden gewezen:

- Duidelijker vastleggen wat de doelen van het praktijkonderwijs zijn: waarvoor leidt het praktijkonderwijs op en tot welke kwalificaties leidt dat.
- Verder ontwikkelen van leerroutes en individuele ontwikkelperspectieven.
- Ontwikkeling van een nieuw beleid inzake vrijstelling van de kwalificatieplicht.
- Duidelijke afbakening van het praktijkonderwijs ten opzichte van het aangrenzende onderwijs (vmbo, vso, mbo).
- Ontwikkeling van toelatingseisen tot het praktijkonderwijs voor leerlingen.

We bespreken de mogelijkheden hierna.

Doelen van het praktijkonderwijs

Het meest belangrijk is wellicht de bepaling van het doel van het praktijkonderwijs. Het feit dat bijna de helft van de pro-leerlingen in een route zit of gaat naar een mbo-diploma wordt algemeen als een positieve ontwikkeling gezien, maar er is ook de andere helft van de populatie die daar niet aan toe komt.

In eerder onderzoek is gewezen op de grote diversiteit en versnippering in het aanbod van arbeidsmarktgerichte scholing onder het niveau van de startkwalificatie. Behoudens de entree-opleiding is er geen landelijke, breed erkende vorm van certificering of diplomering. Bij de inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs is gekozen voor een harde ondergrens (starkwalificatie) die een groot deel van de arbeidsmarktgerichte scholing uitsluit. Er is daardoor een kunstmatige scheiding ontstaan tussen zogenaamd arbeidsmarktgerichte en beroepsgerichte scholing en opleiding. De auteurs wijzen op de spanning tussen enerzijds de behoefte om maatwerk te bieden in de opleiding van de leerling en anderzijds toch tot een vorm van waardering in de vorm van een diploma te komen. Als mogelijke oplossing adviseren zij de ontwikkeling van een vorm van 'kwalificatiestructuur' voor laaggeschoold werk, gebaseerd op benodigde vaardigheden en competenties.⁴³ Een dergelijke ontwikkeling sluit aan bij de mogelijkheden die zijn ontstaan om meer flexibel om te gaan met de mbo-kwalificatiestructuur, bijvoorbeeld in de vorm van deelcertificaten, praktijkverklaring en de mbo-verklaring. Voor de inkadering van het praktijkonderwijs zou het van belang zijn om een brug te slaan tussen leerroutes gericht op werk en leerroutes gericht op diplomering en vervolgonderwijs.

43 Coppens e.a. (2020) *Scholingsaanbod onder het niveau van de startkwalificatie. Verkennend onderzoek naar het scholingsaanbod voor jongeren*. KBA Nijmegen/Cinop.

Leerroutes en individuele ontwikkelingsperspectieven

Een ander punt waarop gewezen wordt in het onderzoek is het belang van duidelijke leerroutes en van het individuele ontwikkelperspectief. Ook op dat punt heeft het praktijkonderwijs al flinke stappen gezet. Het proces van toelating tot de pro-school komt, na het loslaten van de criteria, nog meer te staan in het teken van de match tussen school en leerling ('pedagogisch-didactische relatie') en de route die de school de leerling kan bieden.

Kwalificatieplicht voor pro-leerlingen

Na afschaffing van de toelaatbaarheid verdwijnt ook de generieke vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen. Dat betekent nadrukkelijk niet dat elke pro-leerling in staat moet worden geacht om een startkwalificatie te behalen. Het uitgangspunt wordt echter omgekeerd: in plaats van elke leerling bij voorbaat vrij te stellen, is nu elke leerling bij voorbaat kwalificatieplichtig. De leerling is niet vrijgesteld van de kwalificatieplicht, tenzij het (toch) nodig blijkt. De keuze voor een bepaalde leerroute en een bepaald leerdoel bepalen of de leerling kwalificatieplichtig blijft. Zo zal een leerling die arbeidsmarktkwalificatie behaalt, zonder recht op doorstroom naar het mbo, niet meer kwalificatieplichtig zijn. Als de leerroutes en daaraan gekoppelde leerdoelen duidelijk zijn omschreven, kan daaraan ook de eventuele vrijstelling van kwalificatieplicht gekoppeld worden. Afschaffing van de generieke vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen hangt nauw samen met de afschaffing van de toelaatbaarheid en het TLV-besluit. Juist vanwege het zwaarwegende karakter van de vrijstelling (van de kwalificatieplicht), heeft de Raad van State destijds bepaald dat het TLV-besluit een zogenaamd AWB-besluit is (zie par. 3.3). Blijft de generieke vrijstelling bestaan, dan blijft ook het TLV-besluit bestaan. Meer inhoudelijk geldt dat de generieke vrijstelling in de praktijk geen recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van veel pro-leerlingen en slecht past binnen de uitgangspunten van passend onderwijs.

Afbakening tussen praktijkonderwijs en aangrenzende onderwijstypen

Een duidelijkere afbakening tussen praktijkonderwijs en aangrenzende onderwijstypen, zoals vmbo, vso en mbo, kan helpen voorkomen dat leerlingen onnodig naar het praktijkonderwijs worden verwezen. Dat geldt met name voor het vmbo en vso, omdat het praktijkonderwijs traditioneel met beide onderwijstypen een grensgebied heeft: leerlingen die zowel in het ene als andere onderwijstype zouden passen. Het scherper formuleren van de doelen van het praktijkonderwijs (en dat ook kenbaar maken aan ouders en onderwijsprofessionals) geldt op vergelijkbare wijze voor het vmbo en vso. In de praktijk moeten vmbo-basis, vso-zml en het praktijkonderwijs elkaar aanvullen, maar moet ongewenste 'afstroom' worden voorkomen. Met het mbo is het grensgebied anders van aard. Veel pro-scholen werken samen met een mbo-school bij de uitvoering van de entree-opleiding. Voor een kwart van de pro-leerlingen is de entree-opleiding eindonderwijs. Ook op dit punt zou gekeken moeten worden wat dat betekent voor de afbakening van het praktijkonderwijs in het onderwijsbestel.

Landelijke geldende toelatingseisen

Tot slot geven sommige respondenten aan dat het wellicht toch nodig blijft om bepaalde (landelijk geldende) toelatingseisen te stellen. Die zouden dan niet gebaseerd moeten zijn op leerlingenkenmerken, maar bijvoorbeeld op de eerdere schoolloopbaan van de leerling. Op die manier zou voorkomen kunnen worden dat het praktijkonderwijs een 'bezinkput' van het voortgezet onderwijs wordt, waar leerlingen terecht komen die elders niet geholpen konden worden. Toelatingseisen zouden niet alleen ongewenste toestroom naar het praktijkonderwijs moeten beperken, maar ook grenzen stellen aan de pro-school zelf.

Tot op zekere hoogte kunnen ook de criteria die nu nog worden gehanteerd voor toelaatbaarheid ook in de toekomst een rol blijven spelen. De criteria hebben dan de functie van handvatten voor pro-scholen om bij de toelating van een leerling de beoordeling te maken of een leerling past binnen het onderwijsaanbod van de school. Zoals gezegd gaat het er dan met name om te bepalen welke leerroute met welk leerdoel (kwalificatie) voor de leerling passend is.

3.6 Afschaffing van de TLV op termijn

In dit hoofdstuk hebben we twee opties beschreven: handhaving en afschaffing van de TLV, inclusief voordelen, nadelen en mogelijke gevolgen. We hebben ook laten zien dat beide opties feitelijk (al) herkenbaar zijn in de bestaande praktijk en dat beide opties geworteld zijn in een verschillende visie op onderwijs en onderwijsondersteuning. In deze slotparagraaf formuleren we de conclusie en het advies.

Kijkend naar de brede ontwikkeling in en rond het praktijkonderwijs sluit afschaffing van de TLV het beste aan bij de beweging die is ingezet: de beschreven emancipatie van het praktijkonderwijs, de principes van passend onderwijs en de veranderende praktijk van toepassing van de criteria. In feite zijn het belang en de toepassing van de TLV al onderhevig aan erosie en is er een onwenselijke situatie ontstaan, waarin twee werkelijkheden naast elkaar bestaan: een werkelijkheid waarin criteria bepalend zijn voor toelaatbaarheid en een werkelijkheid waarin direct betrokkenen (de pro-school voorop) zelf bepalen of toelaatbaarheid gewenst is.

Een tussenoplossing, waarin de TLV blijft bestaan maar door de pro-school wordt afgegeven, is niet haalbaar. Dat stuit op praktische, juridische en principiële bezwaren. Een schoolbestuur zou voor de eigen pro-school een TLV-besluit moeten nemen, dat de toelaatbaarheid van de leerling tot het praktijkonderwijs als geheel bepaalt. Daarmee is het besluit niet onafhankelijk. De combinatie van verantwoordelijkheid voor het TLV-besluit en verantwoordelijkheid voor de financiën van de pro-school is risicovol en daarom ongewenst.

Afschaffing van de TLV heeft, zoals we hebben beschreven, een aantal ingrijpende consequenties voor het praktijkonderwijs. De meeste daarvan vormen geen fundamenteel bezwaar of risico. Het verdwijnen van de vrijstelling van kwalificatieplicht vraagt om heroverweging van wat verwacht wordt van leerlingen die geen startkwalificatie (kunnen) behalen. Het invullen van de kwalificatiedoelen onder het niveau van de startkwalificatie kan daarbij houvast bieden.

Het grootste risico dat wordt gezien bij afschaffing van de TLV is de mogelijke verschuiving in de leerlingenpopulatie van het praktijkonderwijs, meer concreet: de verdringing van de oorspronkelijke doelgroep. Voor alle duidelijkheid: niemand wil dat, het praktijkonderwijs zelf voorop. Een dergelijke verschuiving zou dan ook niet bewust en intentioneel zijn, maar geleidelijk plaatsvinden. Wanneer de selectie van leerlingen bij instroom op basis van de criteria verdwijnt, is het anker weg waarmee de doelgroep van het praktijkonderwijs altijd is afgebakend. De belangrijke randvoorwaarde voor de afschaffing van de TLV is daarom het versterken van andere ankerpunten: leerdoelen en leerroutes, afbakening ten opzichte van aangrenzend onderwijs, onderwijsvoorschriften, toetsing, vormen van diplomering en certificering. Veel van wat er in een dergelijk kader zou moeten staan, is nu al gerealiseerd in het praktijkonderwijs. De toets of een leerling terecht in het praktijkonderwijs geplaatst is, ligt na afschaffing van de TLV niet langer aan de

voorkant, maar zal verschuiven naar de achterkant: wat heeft het praktijkonderwijs gerealiseerd met deze leerling? De Inspectie van het Onderwijs kijkt daarnaar, zoals het dat ook bij andere onderwijstypen doet.

Als voorbeeld zou gekeken kunnen worden naar de omzetting in het mbo van de AKA-opleiding naar de entree-opleiding. Hoewel niet helemaal vergelijkbaar, laat de ontwikkeling van de entree wel zien hoe uiteindelijk onder het niveau van de startkwalificatie een landelijke onderwijsvorm is gerealiseerd. Ook is daar de spanning terug te zien tussen gerichtheid op vervolgonderwijs en op toeleiding naar werk.

Als de inkadering van het praktijkonderwijs duidelijk is, is er geen reden meer om beperkingen te stellen aan de omvang van het praktijkonderwijs. Aanmerkelijke groei is niet te verwachten, maar bovendien gelden dan voor praktijkonderwijs dezelfde bekostigingsprincipes als voor het overige vo. Het loslaten van de TLV is een volgende stap in het verder 'normaliseren' (dat wil zeggen: verdwijnen van de kenmerken van speciaal onderwijs) van het praktijkonderwijs. Het loslaten van een financiële beperking (macrobudget) specifiek voor het praktijkonderwijs sluit daarop aan. Met ongedeelde bekostiging krijgen pro-scholen voor iedere leerling de ondersteuningsbekostiging die nodig is, zonder dat het totaal aan uitgaven voor bekostiging van het vo toeneemt of afneemt. De dekking van extra kosten bij een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen komt uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs (vo), dus inclusief het praktijkonderwijs.⁴⁴

Afschaffing TLV op termijn en gebonden aan voorwaarden

Keuze voor afschaffing van de TLV is een verstrekend besluit, dat vereist dat verschillende randvoorwaarden worden doordacht en gerealiseerd. Hoewel de ingezette beweging in het praktijkonderwijs al wijst naar afschaffing, geldt dat zeker nog niet in alle regio's in gelijke mate en zullen niet alleen het pro, maar ook andere partijen (voortgezet onderwijs, primair onderwijs, mbo, ouders, gemeenten) meegenomen moeten worden in de ontwikkeling. Dat proces zal tijd vergen.

Met het wegvallen van de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs ontstaat de noodzaak om een andere, duidelijke inkadering van het praktijkonderwijs vorm te geven. Daarmee wordt het karakter van het praktijkonderwijs geborgd en het risico ondervangen dat de oorspronkelijk beoogde doelgroep verdrongen wordt. Voor de ontwikkeling van die nieuwe inkadering liggen er al fundamenteën en bouwstenen, maar er is nog geen landelijk, samenhangend geheel.

Gezien het belang om het praktijkonderwijs voor de oorspronkelijke doelgroep van leerlingen te behouden en gezien ook het geconstateerde risico van verschuivingen of verdringing in de leerlingenpopulatie, adviseren we om pas tot afschaffing van de TLV-systematiek over te gaan, als de beoogde inkadering van het praktijkonderwijs gerealiseerd is.

Daarom is het advies om de TLV nu te handhaven en waar mogelijk de procedure te vereenvoudigen en tegelijkertijd toe te werken naar afschaffing van de TLV op termijn:

- Neem voor om de TLV af te schaffen en daarmee het principe van toelaatbaarheid. Kies ervoor om het praktijkonderwijs verder in te richten zoals ook het overige voortgezet onderwijs, met behoud van de capaciteiten van het praktijkonderwijs om onderwijs en ondersteuning op maat te bieden voor de beoogde doelgroep.

44 Kamerstuk 31497, nr. 494. Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap (inzake bekostigingsplafond praktijkonderwijs).

- Werk toe naar realiseren van een duidelijke, landelijke inkadering van het praktijkonderwijs. De aangrijpingspunten daarvoor zijn in dit rapport benoemd. Primair verantwoordelijk is de overheid, gezien ook de wijziging in de wet die hiervoor noodzakelijk is. Maar het succes zal in grote mate ook afhankelijk zijn van het praktijkonderwijs zelf en van de samenwerking met het overige, aangrenzende onderwijs.
- Stel een realistisch tijdpad op dat concreet zicht biedt op het moment van afschaffing. De voorgenomen invoering van ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs is in de wetsvoorbereiding (veel) verder dan de beoogde afschaffing van de TLV. Het ligt daarom niet voor de hand het tijdpad van beide wijzigingen te koppelen. Wellicht kan de tijdshorizon van 2035 die in het advies *Over de lijnen* voor de ‘route naar inclusie’ wordt voorgesteld dienen als referentiekader.⁴⁵
- Handhaaf in de tussenliggende periode de huidige TLV en rol van het samenwerkingsverband daarin.
- Onderzoek mogelijkheden om de TLV-procedure te verlichten en/of minder vaak toe te hoeven passen (bijvoorbeeld niet voor alle leerlingen).

⁴⁵ Peeters, R. (2026) Over de lijnen en grenzen aan vrijblijvendheid. Advies aan het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden.

4 Samenvattende conclusies

Naar aanleiding van de motie Westerveld c.s. van 2 oktober 2024⁴⁶ is in opdracht van het ministerie van OCW een verkenning uitgevoerd naar het mogelijk afschaffen van de TLV voor praktijkonderwijs. In voorgaande hoofdstukken is in beeld gebracht wat de doelen zijn van de TLV voor praktijkonderwijs, en hoe de (huidige) procedure van toelaatbaarheid eruitziet. Daarnaast zijn twee modellen geschetst die in de plaats zouden kunnen komen als de TLV voor praktijkonderwijs zou worden afgeschaft. Dit hoofdstuk bevat de samenvattende conclusies. Dat doen we aan de hand van de onderzoeksvragen.

Doelen huidige werkwijze TLV praktijkonderwijs

De eerste onderzoeksvraag is: *Wat zijn de doelen van de huidige werkwijze rond de TLV-pro binnen het stelsel van passend onderwijs en waarom is daarbij gekozen voor toelating via een TLV door het swv?* Daarbij is specifiek gekeken naar de rol van inhoudelijke en financiële motieven in de werkwijze.

De huidige werkwijze rond de TLV-pro is geïntroduceerd met de invoering van passend onderwijs. Een aantal inhoudelijke motieven of uitgangspunten stonden centraal: decentralisatie van de besluitvorming en versterking van professionele ruimte; flexibeler, minder rigide besluitvorming dan oude commissies en in plaats daarvan handelingsgerichte diagnostiek en maatwerk in ondersteuning. De keuze om TLV's door het samenwerkingsverband te laten afgeven is gebaseerd op de wens dat regionale professionals beslissen over toelaatbaarheid op basis van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en op de beleidsmatige koppeling tussen budgetverantwoordelijkheid en besluitvorming.

Hoewel financiële motieven aanvankelijk dus een motief waren vóór de decentralisatie (bekostiging en toelating bij één partij), blijken in praktijk financiële tekorten in samenwerkingsverbanden soms door te werken in de beoordeling van TLV-aanvragen, wat als risico en onwenselijke situatie wordt gezien. Dat is ook de reden waarom momenteel het wetsvoorstel voor rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs wordt voorbereid.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.2](#).

Bestaande procedure en werkwijze in aanvraag TLV praktijkonderwijs

De tweede onderzoeksvraag is: *Hoe ziet de bestaande procedure en werkwijze in de aanvraag van een TLV voor praktijkonderwijs (hierna TLV-pro) eruit?* Er is gekeken naar:

- De betrokkenheid van partijen, hun rol en regionale verschillen hierin
- De ervaring van de procedure en werkwijze voor aanvragen van een TLV-pro door betrokkenen en het draagvlak voor de bestaande TLV-pro en TLV-praktijk. Er is gekeken naar de ervaren administratieve belasting, de ruimte voor maatwerk en de gevolgen van de procedure voor de positionering van leerlingen.
- De consequenties die betrokkenen verbinden aan hun ervaringen (noodzaak van TLV-pro of noodzakelijke aanpassingen van TLV-pro)

46 Kamerstukken II 2024/25, 31293, nr. 752.

Formele vereisten en regionale verschillen in de praktijk

De huidige TLV-pro-procedure is wettelijk strak vormgegeven, maar de invulling daarvan in de praktijk is sterk regionaal gedifferentieerd. De samenstelling, maar vooral ook de rol van de commissie van advies van het samenwerkingsverband (die de TLV-aanvragen beoordeelt) varieert: van marginale toetsing tot inhoudelijke beoordeling. De rol van de scholen voor praktijkonderwijs is altijd adviserend, maar in een deel van de samenwerkingsverbanden bepaalt de praktijkschool de facto ook de toelaatbaarheid.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.3](#).

Administratieve belasting en proportionaliteit

De ervaringen van betrokkenen met de procedure en werkwijze verschillen, evenals de consequenties die zij daaraan verbinden in termen van noodzaak (tot behoud) van de TLV-pro. Breed ervaren is de administratieve belasting van de TLV voor praktijkonderwijs, vooral vanwege dubbel werk in de aanvraag (zoals overtypen van gegevens), het tijdpad en formele toetsvereisten (onder andere in termen van toegestane test- en screeningsinstrumenten en hoe oud de testgegevens mogen zijn). Zeker vanuit het praktijkonderwijs, maar ook vanuit de samenwerkingsverbanden is de ervaring dat de administratieve belasting niet proportioneel is, omdat er nauwelijks TLV-aanvragen worden afgewezen. Daarnaast wordt benoemd dat het praktijkonderwijs zelf over de expertise beschikt om aanvragen goed te beoordelen. Een deel van de betrokkenen brengt daar tegenin dat de regels en procedures bedoeld zijn om de toelaatbaarheid zorgvuldig te beoordelen. De procedure heeft hierin een beschermende functie.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.4](#).

Voldoende ruimte voor maatwerk

Er zijn geen signalen dat de TLV-pro onvoldoende ruimte laat tot maatwerk in de beoordeling van de TLV-aanvraag. Dit punt raakt niet zozeer de TLV-procedure, maar veel meer de criteria om toelaatbaar te zijn tot het praktijkonderwijs. Er is vanuit wetgeving (Artikel 2.47 Uitvoeringsbesluit WVO 2020) voldoende ruimte om leerlingen die niet (volledig) aan de criteria voldoen toch toe te laten tot het praktijkonderwijs (als dat passend wordt geacht), en uit het onderzoek blijkt dat die ruimte ook wordt benut. Zo is het *aantal* leerlingen in het praktijkonderwijs vrij stabiel, maar zien we dat in veel regio's wel sprake is van een *kwalitatieve verandering* van de doelgroep, waarbij ondersteuningsbehoeften complexer en deels ook anders worden (zoals nieuwkomers / NT2) en meer leerlingen niet of niet volledig voldoen aan de criteria van het praktijkonderwijs. Daarbij komen zowel afwijkingen naar 'boven' als naar 'beneden' voor.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.4](#).

TLV-pro en de positionering van leerlingen

De perceptie dat leerlingen in een uitzonderingspositie worden geplaatst is verdeeld en hangt samen met de visie op de rol van het praktijkonderwijs (regulier of meer 'gespecialiseerd' onderwijs). Het is de vraag in hoeverre de uitzonderingspositie ook echt door de TLV ontstaat. Andere elementen, zoals het imago van het praktijkonderwijs en de daaraan verbonden beeldvorming dat 'hoger beter is', spelen een grotere rol en daarnaast lijken leerlingen en ouders over het algemeen weinig mee te krijgen van de TLV-procedure.

Andere partijen benadrukken juist de functie van de TLV voor de leerling: De TLV dient (juist) ter bescherming van een kwetsbare doelgroep. De met de TLV-pro gepaard gaande vrijstelling van

de kwalificatieplicht vraagt om een zorgvuldig en onafhankelijk besluit waar met de TLV-procedure in wordt voorzien.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.4](#).

Ervaren noodzaak tot aanpassing van de TLV-pro

De consequenties die partijen aan hun ervaringen verbinden variëren van de wens om de TLV af te schaffen tot het pleidooi voor gerichte verbeteringen van de bestaande procedure.

Argumenten voor afschaffing zijn vooral gebaseerd op de (beperkte/ontbrekende) meerwaarde en proportionaliteit van de huidige TLV-procedure en de binnen het praktijkonderwijs aanwezige expertise om de beoordeling over toelaatbaarheid zelf te kunnen maken. Ook het gegeven dat praktijkonderwijs een vorm van regulier onderwijs is, speelt mee in de argumentatie van voorstanders van afschaffing.

Argumenten voor behoud van de TLV-pro volgen primair uit het belang van een onafhankelijke, zorgvuldige toetsing van het besluit tot toelaatbaarheid omdat leerlingen worden vrijgesteld van de kwalificatieplicht (een 'majeur rechtsgevolg'). Deze partijen benadrukken dat afschaffing van de TLV de bestaande knelpunten niet zal oplossen (maar eerder onzichtbaar maakt). Wel zijn er mogelijk aanpassingen in de huidige procedure/werkwijze te maken om de administratieve druk te verlichten.

Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [paragraaf 2.5](#).

Afschaffen of behouden TLV voor praktijkonderwijs en gevolgen

De derde onderzoeksvraag luidt: *Welke andere, nieuwe modellen voor toelating tot het praktijkonderwijs zijn mogelijk als de TLV-pro wordt afgeschaft?* De vierde en vijfde onderzoeksvraag hebben betrekking op de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de TLV: *Welke gevolgen heeft het afschaffen van de TLV-pro op het toegankelijk houden van praktijkonderwijs voor de leerlingen die er het best tot hun recht komen? Wat zijn de gevolgen van het eventueel afschaffen van de TLV-pro, afhankelijk van het model van toelating dat ontstaat na afschaffing van de TLV-pro?*

Omdat gevolgen nauw samenhangen met het gekozen model, beantwoorden we deze onderzoeksvragen integraal. In [hoofdstuk 3](#) van het rapport beantwoorden we de vraag wat de afschaffing van de TLV voor praktijkonderwijs betekent en welke invulling daaraan gegeven kan worden.

TLV als juridisch besluit

Kern van de TLV is de landelijke toelaatbaarheid voor het praktijkonderwijs. Toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs heeft een zogenaamd slagboom-karakter: de leerling wordt geacht niet in staat te zijn om een vmbo-diploma en dus ook geen startkwalificatie te behalen en wordt voor de rest van de schoolloopbaan vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Dat maakt dat de TLV een besluit is met verstrekken gevolgen voor de leerling ('majeur rechtsgevolg') en daarom heeft de Raad van State bepaald dat de TLV een besluit in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) is. De wet schrijft voor dat een dergelijk besluit alleen door een rechtspersoon genomen kan worden die publiekrechtelijk daartoe bevoegd is.

De ontheffing van de kwalificatieplicht is onlosmakelijk verbonden met de TLV. Juist omdat de ontheffing van de kwalificatieplicht een 'majeur rechtsgevolg' is, heeft de TLV de aard van een juridisch besluit, waaraan formele eisen zijn gesteld. Er zijn juridische randvoorwaarden voor de totstandkoming en verantwoording van het besluit en dat geldt ook voor de procedure en termijnen voor bezwaar en beroep.

Gedeeltelijke afschaffing TLV niet werkbaar

Een variant van gedeeltelijke afschaffing, waarin het principe van landelijke toelaatbaarheid overleefde blijft en dus ook de toelaatbaarheidscriteria en de toetsing van die criteria, is om verschillende redenen niet werkbaar en wenselijk.

- De school voor praktijkonderwijs kan juridisch geen publiekrechtelijk besluit nemen. Dat betekent dat, net als in de huidige situatie, een derde partij – het schoolbestuur waar de pro-school onder valt – het feitelijke besluit zou moeten nemen. Omdat de aard van het besluit hetzelfde blijft als in de huidige situatie, geldt dat een vergelijkbare procedure opgetuigd zou moeten worden, inclusief verantwoording, bezwaarmogelijkheden en dossiervorming.
- Doorslaggevend argument tegen de variant waarin de school voor praktijkonderwijs over toelaatbaarheid (landelijke toelaatbaarheid) gaat, is dat dit besluit niet onafhankelijk is.
- Tot slot blijft in een variant van gedeeltelijke afschaffing het slagboom-karakter van de TLV overeind: de leerling wordt beoordeeld en krijgt daarna een ‘stempel’. Dat principe botst met de inzichten die binnen passend en inclusief onderwijs gelden, waarbij veel meer uitgegaan wordt van het ontwikkelperspectief van de leerling.

Een variant waarin de TLV blijft bestaan, maar het besluit bij de school (of het schoolbestuur) komt te liggen en tegelijkertijd ook de vrijstelling kwalificatieplicht blijft bestaan stuit op principiële, juridische en praktische bezwaren.

We komen daarom tot de conclusie dat het afschaffen van de TLV alleen kan gaan om het afschaffen van het principe van toelaatbaarheid. Met het loslaten van de toelaatbaarheid verdwijnt ook de formele procedure en de vereisten die daaraan zijn gesteld. Er wordt geen TLV meer afgegeven. Een belangrijke consequentie van het afschaffen van de TLV is dat ook het slagboom-karakter van plaatsing in het praktijkonderwijs moet worden aangepast: de vrijstelling van de kwalificatieplicht als generiek besluit voor alle leerlingen van het praktijkonderwijs kan niet blijven bestaan. Dat zou immers nog steeds een majeur rechtsgevolg zijn, waarvoor een bestuursrechtelijk besluit nodig is. Er blijven dus twee opties over: handhaving van de TLV-pro, of afschaffing.

Optie handhaven TLV

Dit zijn de kernpunten van de optie behoud TLV:

- De criteria, het principe van toelaatbaarheid en de procedure en het besluit TLV blijven bestaan.
- De regelingen rondom de TLV (en eventueel ook de criteria) worden waar mogelijk ‘gemoderniseerd’, dat wil zeggen: minder administratieve last, geen dubbele (=onnodige) toetsing meer, kortere doorlooptijd, vereenvoudiging.
- Door de TLV te ‘moderniseren’ wordt het draagvlak en het gebruik vergroot.
- Met de TLV kan ook de vrijstelling van de kwalificatieplicht voor de pro-leerling blijven bestaan.

Aansluiting wet- en regelgeving met de praktijk

De TLV-systeem sluit steeds minder goed aan bij de bestaande praktijk en de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. Het principe van toelaatbaarheid op basis van leerlingkenmerken heeft een afkalvend draagvlak. Wanneer de overheid besluit tot ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs vervalt de financiële betrokkenheid die samenwerkingsverbanden hebben met het praktijkonderwijs. Het ligt voor de hand om de rol van de samenwerkingsverbanden in de TLV-procedure te handhaven, omdat een alternatief (zoals heroprichting van regionale commissies) door niemand wenselijk wordt geacht.

Doelpopulatie praktijkonderwijs

Behoud van de TLV – en daarmee van het principe van toelaatbaarheid – betekent dat de criteria blijven bestaan en daarmee een verankering van de leerlingenpopulatie van het praktijkonderwijs. De werking van de criteria is echter niet absoluut. Toelating van leerlingen die niet of niet geheel binnen de criteria passen is staande praktijk en lijkt toe te nemen.

Positie van ouders en leerling

Ondanks de praktische bezwaren tegen de belasting die de TLV vormt, zien sommige respondenten in de procedure en voorschriften ook een waarborg dat de toelating (en het besluit over toelaatbaarheid) zorgvuldig verloopt en een zekere mate van transparantie heeft. Dat komt de rechtsbescherming van de leerling ten goede. Over de mate waarin de TLV-procedure stigmatiserend zou zijn voor de leerling zijn de meeste respondenten het wel eens: het is vooral het imago van het praktijkonderwijs dat stigmatiserend is, niet zozeer de TLV-procedure op zichzelf.

Administratieve lasten

Een van randvoorwaarden voor handhaving van de TLV voor praktijkonderwijs is het zoveel mogelijk wegnemen van de bestaande praktische bezwaren. Het reduceren van de administratieve lasten is daarvan wellicht de belangrijkste. Maar juist het formele, wettelijke karakter van het TLV-besluit maakt dat een zekere administratieve last onvermijdelijk en noodzakelijk is. In eerder onderzoek worden aanknopingspunten gegeven voor vermindering van de belasting die de TLV meebrengt, maar wat opvalt, is dat weinig heil wordt verwacht van technische oplossingen (standaardisering, formats, professionalisering) en wordt gekeken naar mogelijkheden om de TLV minder vaak toe te passen of radicaal anders in te vullen.

Financiële gevolgen

In principe zijn er geen grote financiële gevolgen te verwachten bij het handhaven van de TLV in de huidige vorm. De gesignaleerde trend van toelating van leerlingen tot het praktijkonderwijs die niet (geheel) aan de criteria voldoen, kan tot een zekere groei van het praktijkonderwijs leiden, maar de mate waarin dat speelt, is onzeker.

De optie handhaven van de TLV is uitgebreider beschreven in [paragraaf 3.4](#).

Optie afschaffen TLV

Dit zijn de kernpunten van de optie afschaffing TLV:

- De TLV en het principe van toelaatbaarheid worden afgeschaft. Er is dus ook geen toetsing op toelaatbaarheid meer. Toelating vindt plaats vergelijkbaar met andere reguliere onderwijstypen in het vo.
- De landelijke criteria gelden niet langer als criteria voor toelaatbaarheid. Mogelijk behouden zij hun functie als handvatten of richtlijnen voor pro-scholen bij de toelating van leerlingen, maar de criteria hebben geen dwingend karakter meer.
- De pro-school beslist zelf of een leerling toegelaten wordt. Dat gebeurt (mede) op basis van het schooladvies. Vaak zal het besluit in overleg en samenspraak met de aanleverende school, ouders en/of een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband gebeuren.
- Bepalend bij de toelating is of de school het onderwijs en de ondersteuning kan bieden die de leerling nodig heeft en die het beste past bij de leerling.

- Het besluit van toelating geldt alleen voor de betrokken pro-school. Het is geen besluit over toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs als geheel of tot andere pro-scholen (immers: er vindt geen toets op toelaatbaarheid meer plaats).
- Aanmelding bij een pro-school is vrij, zoals voor elke vo-school.
- De automatische, generieke vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen wordt afgeschaft.⁴⁷ In plaats daarvan wordt gedurende de schoolloopbaan bekeken wat haalbaar is voor de leerling. De wijze waarop dat gebeurt, hangt samen met de invulling van de leerdoelen en -routes en de vormen van diplomering. Leerlingen voor wie het praktijkonderwijs eindonderwijs is, krijgen (alsnog) vrijstelling van de kwalificatieplicht.

Aansluiting wet- en regelgeving met de praktijk

Afschaffing sluit aan bij een brede beweging in het praktijkonderwijs en daarbuiten om het praktijkonderwijs als een reguliere onderwijsvorm in het voortgezet onderwijs vorm te geven. Tevens sluit afschaffing aan bij de brede beweging die passend onderwijs in gang heeft gezet en waarbij anders wordt gekeken naar toelaatbaarheid en toelating. Afschaffing past in die ontwikkeling en biedt daarmee kans op een breed begrip en draagvlak.

Positie van ouders en leerling

Het loslaten van de TLV leidt tot een geheel andere wettelijk kader rondom de toelating tot de school voor praktijkonderwijs. Voor toelating gelden de regels die voor het gehele voortgezet onderwijs gelden, met onder meer de zorgplicht voor de school van aanmelding.

Administratieve lasten

Met het wegvallen van de formele procedures zal ook een groot deel van de (als overbodig ervaren) administratieve last verdwijnen.

Doelpopulatie praktijkonderwijs: risico van verschuiving in de leerlingenpopulatie

De grootste en belangrijkste zorg die bij een deel van de respondenten in het onderzoek bestaat bij het afschaffen van de TLV en loslaten van de toelaatbaarheidscriteria is dat er een verschuiving optreedt in de leerlingenpopulatie van het praktijkonderwijs. Het gaat om drie verschillende soorten veranderingen:

- ‘verwatering’ van de populatie: het risico bestaat dat het praktijkonderwijs de ‘vergaarbak’ wordt van allerlei leerlingen die niet naar het vso kunnen of die vastlopen in het vmbo-basis/kader en dat op die manier er een verwatering van de leerlingenpopulatie optreedt.
- verdringing van de oorspronkelijke doelgroep: potentiële instroom van leerlingen die niet tot de traditionele doelgroep van het praktijkonderwijs behoren kan leiden tot een geleidelijke verschuiving in het onderwijs en de ondersteuning in het praktijkonderwijs en daardoor mogelijk tot verdringing van de oorspronkelijke, kwetsbare doelgroep. De vrees is dat het praktijkonderwijs steeds meer gericht wordt op doorstroom naar vervolgonderwijs, waardoor de route richting arbeidsmarkt onder druk zou komen te staan. De oorspronkelijke doelgroep van het praktijkonderwijs zou daardoor minder goed passen en mogelijk in het vso-zml terecht komen.

⁴⁷ Dit hangt nauw samen met de afschaffing van de toelaatbaarheid en het TLV-besluit. Meer inhoudelijk geldt dat de generieke vrijstelling in de praktijk geen recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van veel pro-leerlingen en slecht past binnen de uitgangspunten van passend onderwijs.

- (sterke) groei van de populatie: vanuit het oogpunt van bekostiging zou het loslaten van de TLV en de criteria mogelijk kunnen leiden tot groei van het praktijkonderwijs. Betrokkenen uit het praktijkonderwijs en ook de meeste samenwerkingsverbanden vinden het echter niet aannemelijk dat bij afschaffing van de TLV er snel ingrijpende verandering (d.w.z. groei) optreedt, maar tegelijkertijd laat de bestaande praktijk ook zien dat er juist op het punt van de toelating toch ontwikkelingen gaande zijn en dat er ook externe druk is om bepaalde leerlingen op te nemen (denk aan nieuwkomers die elders niet terecht kunnen). Het lijkt daarom raadzaam de populatie van het praktijkonderwijs te blijven monitoren (instroom, zij-instroom, uitstroom, verblijfsduur).

Of en in welke mate de populatie van het praktijkonderwijs is veranderd, kan niet worden vastgesteld. Feit is wel dat door het afschaffen van de TLV en het loslaten van de criteria een belangrijk deel van de verankering van het doel van het praktijkonderwijs wegvalt.

Financiële gevolgen

Eventuele financiële gevolgen van de afschaffing van de TLV hangen nauw samen met de omvang van de leerlingenpopulatie. Vanuit het oogpunt van bekostiging zou het loslaten van de TLV en de criteria mogelijk kunnen leiden tot groei van het praktijkonderwijs en dus hogere kosten voor het Rijk.

Naar een andere inkadering van het praktijkonderwijs

Met de afschaffing van de TLV valt een deel van de inkadering van het praktijkonderwijs weg. Dat geldt met name voor de afbakening van de beoogde doelgroep op basis van de criteria. Om risico's van verdringing of verwatering, zoals beschreven, te voorkomen is het nodig om de inkadering van het praktijkonderwijs op andere punten te versterken. In het onderzoek is op een aantal mogelijkheden gewezen:

- Duidelijker vastleggen wat de doelen van het praktijkonderwijs zijn: waarvoor leidt het praktijkonderwijs op en tot welke kwalificaties leidt dat. Een mogelijke oplossing is de ontwikkeling van een vorm van 'kwalificatiestructuur' voor laaggeschoold werk, gebaseerd op benodigde vaardigheden en competenties. Een dergelijke ontwikkeling sluit aan bij de mogelijkheden die zijn ontstaan om meer flexibel om te gaan met de mbo-kwalificatiestructuur, bijvoorbeeld in de vorm van deelcertificaten, praktijkverklaring en de mbo-verklaring.
- Verder ontwikkelen van leerroutes (bv. uitstroom arbeid en doorstroom mbo) en individuele ontwikkelperspectieven gericht op leerdoelen omschreven in de nieuwe 'kwalificatiestructuur'.
- Ontwikkeling van een nieuw beleid inzake vrijstelling van de kwalificatieplicht. Na afschaffing van de toelaatbaarheid verdwijnt ook de generieke vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen. Het uitgangspunt wordt omgekeerd: in plaats van elke leerling bij voorbaat vrij te stellen, is nu elke leerling bij voorbaat kwalificatieplichtig. De keuze voor een bepaalde leerroute en een bepaald leerdoel bepalen of de leerling kwalificatieplichtig blijft.
- Duidelijke afbakening van het praktijkonderwijs ten opzichte van het aangrenzende onderwijs. Dat geldt met name voor het vmbo en vso, omdat het praktijkonderwijs traditioneel met beide onderwijstypen een grensgebied heeft.
- Ontwikkeling van landelijke toelatingseisen tot het praktijkonderwijs voor leerlingen. Die zouden dan niet gebaseerd moeten zijn op leerlingenkenmerken, maar bijvoorbeeld op de eerdere schoolloopbaan van de leerling. Tot op zekere hoogte kunnen ook de criteria

die nu nog worden gehanteerd voor toelaatbaarheid ook in de toekomst een rol blijven spelen als handvatten of richtlijnen voor toelating.

De optie afschaffen van de TLV is uitgebreider beschreven in [paragraaf 3.5](#).

Conclusies en advies: afschaffing van de TLV op termijn

- Kijkend naar de brede ontwikkeling in en rond het praktijkonderwijs sluit afschaffing van de TLV het beste aan bij de beweging die is ingezet: de beschreven emancipatie van het praktijkonderwijs, de principes van passend onderwijs en de veranderende praktijk van toepassing van de criteria. In feite zijn het belang en de toepassing van de TLV al onderhevig aan erosie en is er een onwenselijke situatie ontstaan, waarin twee werkelijkheden naast elkaar bestaan: een werkelijkheid waarin criteria bepalend zijn voor toelaatbaarheid en een werkelijkheid waarin direct betrokkenen (de pro-school voorop) zelf bepalen of toelaatbaarheid gewenst is.
- Een tussenoplossing, waarin de TLV blijft bestaan maar door de pro-school wordt afgegeven, is niet haalbaar. Dat stuit op praktische, juridische en principiële bezwaren. Een schoolbestuur zou voor de eigen pro-school een TLV-besluit moeten nemen, dat de toelaatbaarheid van de leerling tot het praktijkonderwijs als geheel bepaalt. Daarmee is het besluit niet onafhankelijk. De combinatie van verantwoordelijkheid voor het TLV-besluit en verantwoordelijkheid voor de financiën van de pro-school is risicovol en daarom ongewenst.
- Afschaffing van de TLV heeft, zoals we hebben beschreven, een aantal ingrijpende consequenties voor het praktijkonderwijs. De meeste daarvan vormen geen fundamenteel bezwaar of risico. Het verdwijnen van de vrijstelling van kwalificatieplicht vraagt om heroverweging van wat verwacht wordt van leerlingen die geen startkwalificatie (kunnen) behalen. Het invullen van de kwalificatiedoelen onder het niveau van de startkwalificatie kan daarbij houvast bieden.
- Het grootste risico dat wordt gezien bij afschaffing van de TLV is de mogelijke verschuiving in de leerlingenpopulatie van het pro, meer concreet: de verdringing van de oorspronkelijke doelgroep. Niemand wil dat, het praktijkonderwijs zelf voorop. Een dergelijke verschuiving zou dan ook niet bewust en intentioneel zijn, maar geleidelijk plaatsvinden. Wanneer de selectie van leerlingen bij instroom op basis van de criteria verdwijnt, is het anker weg waarmee de doelgroep van het praktijkonderwijs altijd is afgebakend. De belangrijkste randvoorwaarde voor de afschaffing van de TLV is daarom het versterken van andere ankerpunten: leerdoelen en leerroutes, afbakening ten opzichte van aangrenzend onderwijs, onderwijsvoorschriften, toetsing, vormen van diplomering en certificering. Voor de ontwikkeling van die nieuwe inkadering liggen er al fundamenten en bouwstenen, maar er is nog geen landelijk, samenhangend geheel.
- Als de inkadering van het praktijkonderwijs duidelijk is, is er geen reden meer om beperkingen te stellen aan de omvang van het praktijkonderwijs. Aanmerkelijke groei is niet te verwachten, maar bovendien gelden dan voor praktijkonderwijs dezelfde bekostigingsprincipes als voor het overige vo. De dekking van extra kosten bij een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen komt uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs (vo), dus inclusief het praktijkonderwijs.

- Keuze voor afschaffing van de TLV is een verstrekkend besluit, dat vereist dat verschillende randvoorwaarden worden doordacht en gerealiseerd. Hoewel de ingezette beweging in het praktijkonderwijs al wijst naar afschaffing, geldt dat zeker nog niet in alle regio's in gelijke mate en zullen niet alleen het pro, maar ook andere partijen (voortgezet onderwijs, primair onderwijs, mbo, ouders, gemeenten) meegenomen moeten worden in de ontwikkeling. Dat proces zal tijd vergen.

Daarom is het advies om de TLV nu te handhaven en waar mogelijk de procedure te vereenvoudigen en tegelijkertijd toe te werken naar afschaffing van de TLV op termijn. Gezien het belang om het praktijkonderwijs voor de oorspronkelijke doelgroep van leerlingen te behouden en gezien ook het geconstateerde risico van verschuivingen of verdringing in de leerlingenpopulatie, adviseren we om pas tot afschaffing van de TLV-systematiek over te gaan, als de beoogde inkadering van het praktijkonderwijs gerealiseerd is.

- Neem voor om de TLV af te schaffen en daarmee het principe van toelaatbaarheid. Kies ervoor om het praktijkonderwijs verder in te richten zoals ook het overige voortgezet onderwijs, met behoud van de capaciteiten van het praktijkonderwijs om onderwijs en ondersteuning op maat te bieden voor de beoogde doelgroep.
- Werk toe naar realiseren van een duidelijke, landelijke inkadering van het praktijkonderwijs. De aangrijpingspunten daarvoor zijn in dit rapport benoemd. Primair verantwoordelijk is de overheid, gezien ook de wijziging in de wet die hiervoor noodzakelijk is. Maar het succes zal in grote mate ook afhankelijk zijn van het praktijkonderwijs zelf en van de samenwerking met het overige, aangrenzende onderwijs.
- Stel een realistisch tijdpad op dat concreet zicht biedt op het moment van afschaffing. De voorgenomen invoering van ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs is in de wetsvoorbereiding (veel) verder dan de beoogde afschaffing van de TLV. Het ligt daarom niet voor de hand het tijdpad van beide wijzigingen te koppelen. Wellicht biedt de tijdshorizon die voor de route naar inclusief onderwijs (2035) een referentiekader.
- Handhaaf in de tussenliggende periode de huidige TLV en rol van het samenwerkingsverband daarin.
- Onderzoek mogelijkheden om de TLV-procedure te verlichten en/of minder vaak toe te hoeven passen (bijvoorbeeld niet voor alle leerlingen).

Bijlage 1 – overzicht interviews

Organisatie	Deelnemer
Sectorraad Praktijkonderwijs	Voorzitter bestuur Bestuurslid
Overkoepelend Netwerk samenwerkingsverbanden (ONSv)	Bestuurslid Penningmeester
VO-Raad	Senior beleidsadviseur passend onderwijs
Stichting Platforms vmbo	Penningmeester (tevens directeur vmbo- en pro-school)
Sectorraad GO	Senior beleidsadviseur speciaal onderwijs
LBVSO	Voorzitter Beleidsmedewerker
Ouders en Onderwijs Balans	Thema-adviseur passend onderwijs Directeur
Vrije Universiteit	Hoogleraar onderwijsrecht
Ministerie van OCW	Teamleider Gespecialiseerd en Inclusief onderwijs MT-lid directie Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning Senior beleidsmedewerker bekostiging vo
Instituut voor inclusief onderwijs	Mede-eigenaar

Bijlage 2 – kenmerken respons enquêtes

Samenwerkingsverbanden vo

Functie respondent

	Aantal	%
Directeur/directeur-bestuurder	22	53,7
Coördinator	4	9,8
Beleidsmedewerker	10	24,4
Voorzitten bestuur/bestuurslid	1	2,4
Andere functie	4	9,8
Totaal	41	100

Scholen voor praktijkonderwijs

Functie respondent

	Aantal	%
Bestuurder praktijkonderwijs	3	3,6
Directeur/schoolleider praktijkonderwijs	54	64,3
Afdelingsleider praktijkonderwijs	17	20,2
Anders	10	11,9
Totaal	84	100

Type school voor praktijkonderwijs

	Aantal	%
Zelfstandige schoolvestiging voor praktijkonderwijs	54	64,3
Afdeling voor praktijkonderwijs	30	35,7
Totaal	84	100

Bestuurlijke context

	Aantal	%
Een bestuur met één school alleen voor praktijkonderwijs	5	9,3
Een bestuur met meerdere scholen alleen voor praktijkonderwijs	5	9,3
Een bestuur met meerdere scholen voor voortgezet onderwijs	29	53,7
Anders	15	27,8
Totaal	54	100

Bijlage 3 – deelnemers werksessie stakeholders

Organisatie	Deelnemer
Sectorraad Praktijkonderwijs	Bestuurslid
Samenwerkingsverbanden vo	Orthopedagoog samenwerkingsverband vo (G4) Voorzitter Toelatings Advies Commissie samenwerkingsverband vo (G4)
VO-Raad	Senior beleidsadviseur passend onderwijs
Praktijkschool	Directeur vmbo- en pro-school Adjunct-directeur pro-school
LBVSO	Voorzitter
Ouders en Onderwijs Balans	Thema-adviseur passend onderwijs Directeur
Ministerie van OCW	Teamleider Gespecialiseerd en Inclusief onderwijs Senior beleidsmedewerker bekostiging vo

Bijlage 4 – deelnemers werksessies scholen en ouders

Organisatie	Deelnemer
Praktijkschool regio A	Directeur
Praktijkschool regio A	Ondersteuningscoördinator
Praktijkschool regio B	Directeur-bestuurder
Sbo-school regio B	Intern begeleider
Sbo-school regio B	Intern begeleider
Ouder regio B	Ouder leerling pro-school
Praktijkschool regio C	Directeur
Reguliere basisschool regio C	Intern begeleider van twee basisscholen
Kindcentrum sbo en so regio C	Directeur
Ouder regio C	Ouder leerling pro-school
Praktijkschool regio D	Schoolpsycholoog
Kindcentrum sbo en so regio D	orthopedagoog
Ouder regio D	Ouder leerling pro-school

