

Vergaderjaar 2024–2025

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 603

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2025

Het gespecialiseerd onderwijs (go) vormt een belangrijk onderdeel van het onderwijsstelsel. Het biedt voor veel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede plek om zich verder te ontwikkelen en bereidt ze voor op een plek in de samenleving. Per 1 augustus 2013 is de Wet Kwaliteit (v)so¹ ingegaan met als hoofddoel het verbeteren van de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het verbeteren van de kansen van de leerlingen. Vorig jaar is de wet geëvalueerd en is onderzocht in hoeverre de doelen zijn behaald en welke verbeteringen mogelijk zijn. Hierbij bied ik uw Kamer het rapport van de evaluatie aan.²

Daarnaast bied ik uw Kamer twee andere rapporten aan: het onderzoeks- en adviesrapport «*Toelaatbaarheidsverklaringen en administratieve lasten*» van Sardes en het onderzoeksrapport «*Beleidsalternatieven voor administratieve last toelaatbaarheidsverklaring passend onderwijs*» van NijkampConsult. Ik ga in op de belangrijkste bevindingen en welke acties ik naar aanleiding hiervan neem. Hiermee wordt een stap gezet in het verminderen van de administratieve last van toelaatbaarheidsverklaringen, zoals afgesproken in de verbeteraanpak passend onderwijs.

Het (voortgezet) speciaal onderwijs

In Nederland volgen circa 73.000 leerlingen onderwijs in het (voortgezet) speciaal onderwijs (verder: (v)so). Deze onderwijssoort biedt onderwijs aan leerlingen die door een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap of vanwege leer- of gedragsproblemen onderwijsondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs niet kan bieden. Afhankelijk van de ondersteuning die een leerling nodig heeft, kan de leerling naar een (v)so-school en/of onder-

¹ Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, Stb. 2012, nr. 545.

² Evaluatie Wet Kwaliteit (v)so. KBA Nijmegen & ResearchNed.

steuning krijgen in het regulier onderwijs vanuit één van de vier clusters:

- Cluster 1: onderwijs aan blinde en slechthorende leerlingen
- Cluster 2: onderwijs aan dove en slechthorende leerlingen en leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis
- Cluster 3/4: onderwijs aan lichamelijk en/of verstandelijk beperkte en langdurig zieke leerlingen en onderwijs aan leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

I. Evaluatie Wet Kwaliteit (v)so: Verbeterde onderwijskwaliteit en aandachtspunten in de uitvoering

De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de Wet Kwaliteit (v)so positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het (v)so en het vergroten van kansen voor leerlingen in het (v)so. Zo concluderen de onderzoekers bijvoorbeeld dat de wet scholen een goed kader biedt om opbrengstgericht te werken, is er in het so focus aangebracht op basisvaardigheden en worden leerlingen in het vso gericht voorbereid op hun uitstroombestemming. Het onderzoek legt ook een aantal knelpunten bloot. Deze worden verder uitgewerkt en maatregelen om de kwaliteit van het (v)so verder te versterken toegelicht.

Knelpunt 1: Het OPP wordt voor meer doelen gebruikt dan bedoeld

Het OPP is bedoeld als handvat om het onderwijs af te stemmen op de behoefte van de leerling. Tegelijkertijd is het ook een instrument in de communicatie met ouders. Ondanks dat het gebruik van de OPP's scholen helpt om planmatig en opbrengstgericht te werken, blijkt in de praktijk ook dat het door onderwijsprofessionals wordt ervaren als een administratieve last, mede omdat er meer informatie in de OPP's wordt opgenomen dan wettelijk verplicht is. Dit komt deels omdat het OPP wordt gebruikt voor andere doelen dan bedoeld, bijvoorbeeld als onderdeel van de aanvraag van een zorgindicatie. En hoe meer doelen het OPP dient, hoe groter de omvang van het document wordt en ontoegankelijker voor ouders.

Dit is onwenselijk. OCW voert samen met het Steunpunt Passend Onderwijs, ouders, leerlingen, de sectorraden en samenwerkingsverbanden een «Verbetertraject OPP» uit, met als onderdeel hiervan een handreiking voor een beknopter en functioneel OPP en verschillende OPP-trainingen, om ervoor te zorgen dat het alleen nog wordt gebruikt waarvoor het is bedoeld. Daarnaast moet het oneigenlijk gebruik van het OPP voor zorgindicaties en uitkeringen worden voorkomen. Hierover ga ik in gesprek met de VNG.

Knelpunt 2: Vso-scholen maken nog niet goed gebruik van alle examensmogelijkheden.³

Veruit het grootste deel (ca. 75%) van de leerlingen in het vso dat examen doet, doet dat via staatsexamens. Staatsexamens bieden leerlingen flexibiliteit, maar zijn niet voor alle leerlingen de beste optie. Zo kunnen staatsexamens belemmerend zijn voor de overstap naar het reguliere onderwijs.

³ Zoals de mogelijkheid voor vso-scholen om zelf examens af te nemen (door een eigen examenlicentie te verkrijgen) en de mogelijkheid voor leerlingen om examens als extraneus in het volwassenenonderwijs (vavo) af te leggen.

Zoals ook beschreven in mijn recente brief over een inclusief examenland-schap willen we dat meer (vso-)leerlingen deelnemen aan het reguliere examen.⁴ Dit vraagt om beter benutten van de mogelijkheden binnen het reguliere eindexamen om deze passend te maken voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Ook het aangaan van examensamenwerkingen tussen een vso-school en een reguliere vo-school of vavo-instelling is nodig. Het staatsexamen blijft beschikbaar voor leerlingen voor wie dit passender is. We nemen de volgende aanvullende maatregelen:

- Er komt een expertisepunt passend examineren waar scholen terecht kunnen voor informatie en ondersteuning bij het benutten van de mogelijkheden binnen het reguliere eindexamen.
- Er wordt een afspraak gemaakt tussen de vo- en vso-sector over het stimuleren van examensamenwerkingen tussen reguliere vo-scholen en vso-scholen. Het expertisepunt zal een proactieve rol spelen in verbinden en ondersteunen van de scholen.
- V(s)o-scholen worden opgeroepen een examencontactpersoon aan te wijzen die kennis heeft van de exameneisen en de verschillende manieren waarop vso-leerlingen examen kunnen doen.
- We verkennen welke rol de samenwerkingsverbanden passend onderwijs kunnen spelen in het stimuleren van examen samenwerkingen tussen reguliere vo-scholen en vso-scholen.

Knelpunt 3: Leraren in het (v)so worden onvoldoende voorbereid op lesgeven aan leerlingen met (zware) ondersteuningsbehoeften en het toeleiden van vso-leerlingen naar het examen.

Op (v)so-scholen werken vaak leraren die opgeleid zijn op de pabo. De pabo's zijn beperkt gericht op leerlingen in de leeftijd van 4 tot 20 jaar in het (v)so met diverse extra ondersteuningsbehoeften. Leraren worden ook niet voorbereid op het geven van vakspecifiek onderwijs gericht op de eindtermen van het vmbo, havo en vwo, terwijl zij vso-leerlingen nu wel voorbereiden op het examen van zowel de beroepsgerichte als de algemeen vormende vakken.

Daarom wordt er door de Landelijke Werkgroep Bevoegd (LWB) een maatwerktraject voor leraren in de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeidsmarkt uitgewerkt.⁵ Verder ontwikkelt de LWB een maatwerktraject voor vakmensen met een mbo-4 diploma die versneld een bevoegdheid willen halen om les te geven in onder andere vso uitstroomprofiel vervolgonderwijs. De LWB verkent aanvullend of de inzet van een groepsleerkracht 12+ in het bevoegdheden- en/of opleidingsstelsel ook passend is voor het vso. Ook worden de voor de Wet kwaliteit vso geïntroduceerde functieprofielen⁶ benut in de onderwijsregio's bij het komen tot een doorlopende leer- en ontwikkellijn voor leraren.⁷ Tot slot is reeds aangekondigd hoe er meer stagemogelijkheden in het go voor leraren in opleiding kunnen worden gecreëerd. De hogescholen worden opgeroepen om eventuele barrières weg te halen, samen met de onderwijsregio's en in overleg met go-scholen.⁸

⁴ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 31 289, nr. 601.

⁵ Kamerstukken II, 2021–2022, 27 923, nr. 424.

⁶ Het functiehuis van (v)so is met ruim 53% OOP en directie (t.o.v. 27% in bao), anders samengesteld dan in het regulier onderwijs. Voor de wet kwaliteit vso zijn daarom functieprofielen opgesteld voor wat het onderwijspersoneel in verschillend functies kenmerkt en welke specifieke competenties het werk van hen vraagt. Er zijn competentieprofielen opgesteld voor docent algemeen vormend onderwijs, de praktijkvakdocent, de stagecoördinator, de stage-docent, de leerwerkmeester, en voor de onderwijsassistent.

⁷ Zoals voorgesteld binnen het Nationaal Groeifondsproject Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL).

⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 497, nr.496.

Knelpunt 4: De uitval van jongeren die uitstromen van het vso naar de arbeidsmarkt of vervolgonderwijs is hoog

Uit de uitstroomcijfers blijkt helaas dat veel leerlingen op hun vervolgbestemming kwetsbaar blijven. Van de leerlingen die in de jaren 2016 tot en met 2018 met uitstroomprofiel arbeidsmarkt zijn uitgestroomd heeft slechts 41–45% na 4 of 5 jaar nog (beschut) werk. Ook in het mbo is de uitval hoog: meer dan de helft van de vso-jongeren valt ongediplomeerd uit op entreeniveau of niveau 2. Op niveau 3 en 4 ligt de uitval op respectievelijk 25% en 33%.

Met het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk, waarvan inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2026, wil het kabinet de huidige reactieve nazorgplicht van scholen vervangen door een actievere vorm van begeleiding. Vso-scholen worden verplicht om de leerlingen uit het uitstroomprofiel arbeidsmarkt in de twee jaar na verlaten van de school actief loopbaanbegeleiding aan te bieden.⁹ Verder wordt er ook verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van specifieke interventies voorafgaand, tijdens en na de overstap van oud vso-leerlingen naar het mbo. De resultaten hiervan worden na de zomer verwacht en zullen worden gedeeld met de doorstroompunten.

II. Administratieve lasten verminderen bij het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen

In 2014 is passend onderwijs ingevoerd en is de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs (sbo), praktijkonderwijs (pro) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) gedecentraliseerd. Vanaf dat moment moeten de samenwerkingsverbanden zelf een procedure en toelatingscriteria vaststellen voor de toelating tot het sbo en (v)so voor cluster 3- en 4-leerlingen.¹⁰ De procedure bij het aanvragen van tlv's zorgt soms voor ervaren administratieve lasten en onnodige bureaucratie.

Sardes heeft in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar de factoren die invloed hebben op de ervaren administratieve last rondom de tlv-procedure. Dit onderzoek biedt de volgende aangrijpingspunten om de administratieve lasten voor samenwerkingsverbanden en scholen binnen het huidige systeem te verminderen.

a. Regelmatige nieuwe aanvragen van tlv's

Als de geldigheidsduur van een tlv is verlopen, moet voor het volgen van het onderwijs in de go-school een nieuwe tlv aangevraagd worden. Ruim de helft van de leerlingen krijgt een tlv voor de schoolloopbaan, maar daarmee ook bijna de helft voor een (aanzienlijk) kortere periode.¹¹ Een lange geldigheidsduur geeft betrokkenen zekerheid en rust en het vermindert de bureaucratie. Daarom ga ik de minimum termijn voor een tlv verlengen. Tegelijkertijd is de aanvraag van een nieuwe tlv ook een belangrijk moment om opnieuw te beoordelen of de leerling diens schoolloopbaan kan vervolgen in het regulier onderwijs of dat een plek in het go nog steeds noodzakelijk is. In de praktijk gebeurt dat laatste echter weinig en wordt er vaak automatisch een verlenging gegeven. Daarom ga ik borgen dat er jaarlijks wordt geëvalueerd waar een leerling de

⁹ Voor leerlingen met een uitstroombestemming dagbesteding of vervolgonderwijs blijft de tweejarige reactieve nazorgplicht gelden.

¹⁰ Bij cluster 1 en cluster 2 bepaalt de instelling zelf of het kind in aanmerking komt voor een plek.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2025.

benodigde ondersteuning kan krijgen binnen het onderwijs. Dit werk ik de komende periode in overleg met het veld uit.

b. Wettelijke verplichting van twee onafhankelijke deskundigen

Om te borgen dat de beoordeling van de tlv-aanvragen objectief is, is het verplicht om twee onafhankelijke deskundigen in te zetten voor de (her)beoordeling van de aanvraag. Het onderzoek laat zien dat er twijfel is aan de nut en noodzaak van deze inzet, omdat de beoordeling enkel wordt gebaseerd op het bestaande dossier en deze zelden leidt tot een ander oordeel dan van de aanvragende school. De onderzoekers adviseren om de eis van twee onafhankelijke deskundigen te heroverwegen. Ik volg dit advies op en ga de komende periode in gesprek met alle betrokkenen om te komen tot een voorstel.

c. Verschillende procedures bij verschillende samenwerkingsverbanden

Omdat de leerlingen op een go-school vaak uit meerdere samenwerkingsverbanden komen, moeten de scholen bij meerdere samenwerkingsverbanden, met verschillende procedures, een tlv-aanvraag doen. Hier zijn al maatregelen voor in gang gezet: zo is er al een landelijk format ontwikkeld voor de tlv-aanvraag. Vanaf januari 2023 is het format beproefd en geëvalueerd ter voorbereiding op implementatie in Overstapservice Onderwijs (OSO)¹² en de leerlingen-administratiesystemen, maar was er bij partijen in het veld nog geen draagvlak voor het landelijk invoeren van dit format. Omdat de diversiteit die er nu is leidt tot veel extra lasten, kies ik ervoor het ontwikkelde landelijk format vast te leggen in wet- en regelgeving. Aanvullend roep ik het Overkoepelend Netwerk van Samenwerkingsverbanden (ONSww) op de organisatie van de beoordeling van de tlv's te uniformeren, bijvoorbeeld bij de samenstelling van de personen die de beoordeling doen. In de verdere uitwerking wordt ook het beter stroomlijnen van de aanmeldprocedure en tlv-afgifte meegenomen zodat go-scholen beter kunnen anticiperen op de instroom van leerlingen.

d. Veelheid aan ICT-systemen om mee te werken

Tot slot werken scholen vaak met verschillende ICT-systemen die niet op elkaar aansluiten. Er is winst te behalen in het koppelen van de verschillende ICT-systemen voor scholen. Ook daar zijn al acties voor ingezet via Edu-V. Edu-V is een organisatie voor veilige gegevensuitwisseling in het po, so, vo en mbo. Het Ministerie van OCW heeft Edu-V gevraagd te onderzoeken of een keurmerk en achterliggende afspraken, zoals het gebruik van dezelfde standaarden voor het maken van koppelingen, een oplossing kan zijn.

NijkampConsult heeft in opdracht van OCW mogelijke beleidsalternatieven uiteen gezet voor het nog verder verminderen van de administratieve lasten bij de toelaatbaarheid tot het go. De gevolgen van verschillende beleidsinterventies zijn verkend. Hiermee worden vergaande wijzigingen in het systeem beschreven. Deze opties vragen om een zorgvuldige weging van de wenselijkheid, uitvoerbaarheid, nut en noodzaak in samenhang met de ontwikkelingen en de verdere uitwerking van de beweging naar inclusief onderwijs. Ik kom hier voor de zomer van 2026 op terug. Met dit onderzoek wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Bisschop (SGP) over het zoeken naar concrete oplos-

¹² Overstapservice Onderwijs (OSO) is een systeem waarin leerling gegevens veilig worden uitgewisseld tussen de oude en de nieuwe school wanneer een leerling overstapt.

singen voor onrechtvaardige situaties bij de verrekening van grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden.¹³

Tot slot

Met de wet kwaliteit (v)so zijn er mooie stappen gezet in de kwaliteitsverbetering van het gespecialiseerd onderwijs. En met de aangekondigde maatregelen werken we verder aan de kwaliteit van dit onderwijs en aan het verminderen van de (ervaren) administratieve last. Op deze manier blijft het gespecialiseerd onderwijs toegankelijk voor leerlingen die dit nodig hebben en vergroten we de mogelijkheden die deze leerlingen hebben op de langere termijn.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

¹³ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 497, nr. 381.