Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 497 Passend onderwijs

Nr. 511

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2026

Onderwijs geeft vooruitgang aan de samenleving en voor ieder kind. Het is van belang dat kinderen daarbij onderwijs kunnen volgen dat past bij hun capaciteiten en talenten. Daarbij zijn basisvaardigheden altijd van belang en de aanvullende vakken worden op verschillende niveaus aangeboden, waaronder het praktijkonderwijs.

Met deze brief informeer ik u over de lopende ontwikkelingen en voorgenomen besluiten met betrekking tot het praktijkonderwijs in aanloop naar het debat met uw Kamer op 22 april aanstaande. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheid van een zelfstandig toetsadvies voor praktijkonderwijs bij de doorstroomtoets en een verkenning naar het afschaffen van de toelaatbaarheidsverklaring (tlv), inclusief financiële gevolgen.[1] De bijbehorende onderzoeksrapporten zijn als bijlage bij deze brief meegestuurd.

Wat is praktijkonderwijs? (pro)

Praktijkonderwijs is regulier voortgezet onderwijs voor leerlingen van 12 tot 18 jaar die beter leren in de praktijk dan via theorie. Leerlingen krijgen er de (extra) ondersteuning die ze nodig hebben. Gemiddeld zitten leerlingen vijf jaar op een pro-school. Ze volgen daar een eigen ontwikkelplan met vakken als Nederlands, rekenen/wiskunde, Engels, maar ook praktijkvakken. Bijvoorbeeld op het gebied van techniek, horeca en voeding of groen- en dierverzorging. Tijdens hun opleiding behalen leerlingen vaak praktijkverklaringen, branche-certificaten, een getuigschrift en een schooldiploma.

Er zitten landelijk circa 30.000 leerlingen in het pro, verdeeld over 175 scholen. Een aanzienlijk deel van de leerlingenpopulatie – zo'n 40 tot 45 procent – gaat door naar het mbo. Jaarlijks zijn dat zo'n

[1] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 752.

kst-31497-511
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

2.500 leerlingen. Circa een derde van deze groep heeft op het pro een entreediploma (mbo niveau-1 diploma) behaald.

Om naar het pro te kunnen moet een leerling een IQ hebben binnen de bandbreedte van 55–80 en een leerachterstand van minstens drie jaar. Het samenwerkingsverband passend onderwijs bepaalt of een leerling aan de criteria voldoet en geeft vervolgens een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. Daardoor krijgt een leerling een vrijstelling van de kwalificatieplicht.

Algemene ontwikkelingen

Samen met de Sectorraad Praktijkonderwijs, de vertegenwoordiger van de pro-scholen in Nederland, zet mijn ministerie zich in om de positie van deze schoolsoort binnen ons stelsel te versterken. Daarom is er vanaf 2018 elke regeerperiode een werkagenda opgesteld. Deze is tijdens mijn werkbezoek bij het Kranenbrug weer vastgesteld. Twee concrete uitwerkingen in de werkagenda bevinden zich op de overgang en samenwerking tussen pro en andere schoolsoorten:

Uitwerking van de Motie Rooderkerk (D66) om de pilot met gecombineerde pro/vmbo-klassen voor meer scholen open te stellen.[2]

De in 2019 gestarte pilot pro/vbo maakte het mogelijk dat scholen voor praktijkonderwijs en vmbo-scholen gezamenlijk onderwijs verzorgen voor kinderen voor wie het nog niet direct duidelijk is welke van de twee schoolsoorten het beste bij ze past. Zoals in 2024 aan uw Kamer gecommuniceerd, was de pilot succesvol en is het kabinet van plan om deze onderbouwklas structureel te borgen in wet- en regelgeving.[3] Uw Kamer heeft aangegeven het onwenselijk te vinden om te wachten tot het moment dat deze wet in werking treedt. Om deze reden is de motie Rooderkerk c.s. (D66) aangenomen die vraagt om de regeling open te stellen voor meer scholen, vooruitlopend op het structureel borgen van deze mogelijkheid in het stelsel.[4] Op 12 februari 2026 is een nieuwe beleidsregel in werking getreden die het mogelijk maakt dat alle scholen voor praktijkonderwijs die dat willen, gezamenlijk met een vbo-school, een onderbouwklas vorm kunnen geven. De regeling gaat daarmee verder dan de motie vraagt (van «meer» naar «alle scholen»), omdat het voornemen is om via de voorgenomen wetswijziging het mogelijk te maken dat alle pro-scholen deze onderbouwklas aan kunnen bieden. Scholen konden tot en met 31 maart een aanvraag doen om vanaf schooljaar 2026/2027 een onderbouwklas vorm te geven. 31 scholen hebben hiervoor een aanvraag gedaan.

Samenwerking pro/mbo

Momenteel is er een wetsvoorstel in voorbereiding, waarmee mogelijk wordt gemaakt dat leerlingen in het praktijkonderwijs binnen het pro ook de entreeopleiding kunnen volgen en afronden, zoals dat ook op het vmbo en bij het voortgezet speciaal onderwijs al mogelijk is. Dit past bij de plannen van dit kabinet[5] om de samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven te versterken. In dit wetsvoorstel wordt de motie Westerveld[6] ook meegenomen, die verzoekt om de samenwerking tussen pro-scholen en niet-bekostigde mbo-instellingen onder voorwaarden en in

---

[2] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 753.
[3] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 743.
[4] Kamerstukken II 2024/2025, 31 293, nr. 753.
[5] 2026D04554.
[6] Kamerstukken II, 2023–2024, 31 524, nr. 598.

uitzonderingsgevallen mogelijk te maken. Deze uitzondering wordt ook mogelijk voor vso-scholen. Via dit wetsvoorstel wordt ook de tegemoetkoming van reiskosten voor leerlingen die een entreeopleiding volgen in het praktijkonderwijs structureel geborgd. Dit wetsvoorstel wordt halverwege 2027 in internetconsultatie gebracht.

De mogelijkheid van een zelfstandig toetsadvies praktijkonderwijs

Stichting Cito heeft onderzocht of het mogelijk is om een zelfstandig toetsadvies voor het praktijkonderwijs uit de doorstroomtoets te laten komen. En geeft aan dat het introduceren van een zelfstandige toetsadviescategorie toetstechnisch mogelijk is. Ze adviseert om dit onderzoek in schooljaar 2026/2027 te herhalen, omdat met behulp van extra, recente data de effecten van de bijstellingsmaatregel zichtbaar gemaakt kunnen worden. Zo kan onderzocht worden hoe het toetsadvies beter voorspellend gemaakt kan worden en is er een beter beeld van de doelmatigheid van een zelfstandige toetscategorie. Ik volg dit advies op. Hieronder licht ik dit toe.

Achtergrond schooladvies

Er is op dit moment geen apart toetsadvies pro, alleen een dubbel toetsadvies pro/vmbo-bb (basisberoepsgerichte leerweg). Ook leerlingen die geen enkele vraag goed beantwoorden, krijgen dit dubbele toetsadvies pro/vmbo-bb. Daarom gelden voor leerlingen van wie gedacht wordt dat zij het best tot hun recht komen in het praktijkonderwijs specifieke regels in de schooladviesprocedure:

- Alleen met een schooladvies pro én een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) kan een leerling zich inschrijven bij het praktijkonderwijs.
- Alleen leerlingen met een voorlopig schooladvies pro zonder vrijstelling voor de doorstroomtoets én leerlingen bij wie er (in overleg met de school) voor gekozen is van de vrijstelling af te wijken, maken de doorstroomtoets.[7]
- Als een leerling met een voorlopig schooladvies pro een toetsadvies pro/vmbo-bb krijgt, dan hoeft het schooladvies niet bijgesteld te worden en hoeft de school daar ook geen motivatie voor te geven.[8]

Verwarring over het dubbele toetsadvies pro/vmbo-bb en verhoogde werkdruk

De Sectorraad Praktijkonderwijs geeft aan dat een toetsadvies pro/vmbo-bb bij leerlingen met een voorlopig schooladvies pro (en hun ouders) onterecht de verwachting kan wekken dat een bijstelling van het schooladvies naar het vmbo-bb verplicht is, of dat ze een keuze hebben tussen beide schoolsoorten. Ze pleit daarom al jaren voor een zelfstandige toetsadviescategorie pro. De Sectorraad Praktijkonderwijs en Stichting Platforms vmbo hebben recentelijk een peiling gedaan onder hun achterban.[9] Daaruit komt het signaal van scholen dat de werkdruk binnen zowel pro als vmbo zou zijn toegenomen door de maatregel om in

[7] Ongeveer 50% van de leerlingen met een voorlopig schooladvies pro in het BO heeft een ontheffing voor de toets, bijvoorbeeld omdat zij zeer moeilijk lerend zijn (een IQ lager dan 75) of nog niet lang genoeg in Nederland wonen. Van de moeilijk lerende leerlingen in het BO met een ontheffing, maakt zo'n 40% de toets: dat gaat om zo'n 330 leerlingen. In het SBO en SO zijn dat ca. 17% en minder dan 5% van de moeilijk lerende leerlingen, samen zo'n 140 leerlingen.

[8] Omdat deze uitzonderingsregel niet altijd bekend was bij scholen is hier specifiek extra communicatie op ingezet, o.a. in de Handreiking schooladvisering: Handreiking schooladvisering (versie december 2025) | Brochure | Rijksoverheid.nl

[9] https://www.platformsvmbo.nl/actueel/hoge-werkdruk-leraren-praktijkonderwijs-en-vmbo-door-zij-instroom-en-toenemende-zorgvraag-van-leerlingen/

principe bij te stellen bij een hoger toetsadvies. Leerlingen met een (extra) faalervaring vanuit vmbo komen pro binnen en dat heeft effecten op henzelf, de klas en de school.

Cijfers over bijstellingen en doorstroom van leerlingen met een schooladvies pro

Uit cijfers van DUO over de doorstroomtoets blijkt:
- 40 procent van de leerlingen met een voorlopig schooladvies pro die deelnemen aan de doorstroomtoets krijgen het toetsadvies vmbo-bb/kb.[10]
- Van de leerlingen met een voorlopig schooladvies pro die een bijstelling kregen na de doorstroomtoets, had bijna 9 op de 10 een toetsadvies vmbo bb-kb.[11] Voor hen geldt dat het schooladvies in principe moet worden bijgesteld, tenzij dat niet in het belang van de leerling is.
- In totaal kregen ongeveer 110 leerlingen een bijstelling naar vmbo. Dat is 12 procent van het totaal 900 leerlingen met een voorlopig schooladvies pro die de doorstroomtoets.

Tegelijkertijd laten cijfers van DUO ook zien dat de instroom in het pro van leerlingen die eerst op het vmbo hebben gezeten al een aantal jaar toeneemt. Hierover blijf ik de komende periode in goed overleg met betrokken veldpartijen.

Advies en besluit

Ik geef Stichting Cito een vervolgopdracht om het onderzoek met de nieuwe gegevens in voorjaar 2027 te herhalen. Door dit onderzoek te herhalen kan met nieuwe doorstroomgegevens onderzocht worden of leerlingen met een bijstelling op het voorlopig schooladvies pro op een passende plek in het vo terecht zijn gekomen, voordat er nu een aparte toetsadviescategorie praktijkonderwijs geïntroduceerd wordt. Deze gaat namelijk mogelijk tot juist méér bijstellingen leiden. Het herhalen van dit onderzoek over één jaar kan het toetsadvies passender maken. Een betere voorspelling vergroot de waarde van de doorstroomtoets met positieve effecten voor zowel leerlingen, leraren en de dynamiek binnen schoolklassen. Daar neem ik graag een jaar extra voor, want de impact van een dergelijk besluit is groot.

Verkenning van het afschaffen van de toelaatbaarheidsverklaring (tlv), inclusief financiële gevolgen[12]

Scholieren moeten aan bepaalde criteria voldoen om toegelaten te worden tot het praktijkonderwijs. Zo zorgen we ervoor dat zij op de juiste plek in het onderwijs terechtkomen. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo toetsen of een leerling hieraan voldoet en geven vervolgens een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de voornemens van rechtstreekse bekostiging van het pro, dus zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband.[13] Met de motie Westerveld c.s. (GroenLinks/PvdA)[14] heeft Uw Kamer gevraagd om voorafgaand aan dit aangekondigde wetsvoorstel een verkenning te doen

---

[10] Ca. 60 procent haalt een toetsadvies pro/vmbo-bb, ca. 40 procent vmbo-bb/kb (of meer theoretisch). Het gaat hier om leerlingen van het bo, so en sbo samen.

[11] Ca. 900 leerlingen (vanuit het BO, SBO en SO samen) kregen na een voorlopig schooladvies pro een bijgesteld advies, waarbij de hogere aantallen komen uit het BO en SBO. Van deze leerlingen met een bijstelling, scoorde ca. 12 procent pro/vmbo-bb op de doorstroomtoets en ca. 88 procent vmbo-bb/kb of meer theoretisch.

[12] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 752.

[13] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 497, nr. 494.

[14] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 752.

naar het afschaffen van de tlv-systematiek, inclusief financiële gevolgen, omdat een tlv-pro leerlingen in een uitzonderingspositie plaatst en de huidige systematiek tot bureaucratie en administratieve lasten zou leiden bij de pro-scholen.

KBA Nijmegen heeft een verkenning uitgevoerd naar het afschaffen van de tlv voor praktijkonderwijs. In deze verkenning is gekeken tot welk nieuw model het afschaffen van de huidige systematiek leidt en welke andere gevolgen het loslaten van de systematiek met zich mee brengt. Het rapport vindt u als bijlage bij deze brief. De verkenning laat zien dat alhoewel de huidige tlv-systematiek wettelijk strak is vormgegeven, de invulling in de praktijk sterk regionaal verschilt. Administratieve belasting wordt breed ervaren, vooral vanwege dubbel werk in de aanvraag, het tijdpad en formele toetsvereisten.

KBA Nijmegen concludeert dat er twee opties zijn met betrekking tot de tlv-systematiek:

1. Handhaven van de huidige tlv-systematiek, maar deze waar mogelijk moderniseren. Hieronder wordt verstaan: inzetten op het verminderen van de administratieve lasten, geen onnodige dubbeling in systemen en verdere vereenvoudiging.
2. Afschaffen van de huidige tlv-systematiek. Hieronder wordt verstaan: een toekomstige situatie waarbij er geen tlv of landelijke criteria bestaan. Het principe van (landelijke) toelaatbaarheid wordt losgelaten en de automatische, generieke, vrijstelling van de kwalificatieplicht voor pro-leerlingen die nu samenhangt met de toekenning van een tlv komt hiermee ook te vervallen. De precieze randvoorwaarden binnen deze systematiek moeten nog verder uitgewerkt worden.

Een tussenliggende optie, waarbij de vorm van toetsing en toelating blijft bestaan maar deze naar de pro-school gaat, is volgens KBA niet mogelijk. Dit komt omdat de tlv voor het pro samenhangt met vrijstelling van de kwalificatieplicht. Daardoor is het toekennen van een tlv-pro een publiekrechtelijk besluit. Dit kan alleen door een derde en onafhankelijke partij genomen worden. Een situatie waarbij de pro-school zelf de toetsing verzorgt, is daardoor niet haalbaar.

KBA concludeert dat de ingezette beweging rondom het praktijkonderwijs – *de rechtstreekse bekostiging van het praktijkonderwijs, de principes van passend onderwijs en de veranderende praktijk van toepassing van de criteria* – aansluit op de afschaffing van de tlv-systematiek. KBA adviseert om de tlv en de rol van het samenwerkingsverband te handhaven en waar mogelijk de procedure te vereenvoudigen en tegelijkertijd toe te werken naar afschaffing van de tlv op termijn. KBA adviseert om de toelaatbaarheid pas af te schaffen op het moment dat de inkadering en de plaats voor de doelgroep voldoende zeker gesteld zijn. Zo kan het pro verder worden ingericht als het overige voortgezet onderwijs, met behoud van de capaciteiten van het praktijkonderwijs om onderwijs en ondersteuning op maat te bieden voor de beoogde doelgroep.

In overleg met de Sectorraad Praktijkonderwijs en ONSwv is besloten om het advies van KBA gedeeltelijk over te nemen. Het advies van KBA biedt goede handvatten om in gesprek met het veld de huidige tlv-systematiek voor het praktijkonderwijs te verbeteren, zodat de lasten voor scholen en samenwerkingsverbanden verminderd worden. Hoe deze verbeterde systematiek er concreet uit gaat zien laat ik in het voorjaar van 2027 weten. Over het afschaffen van de tlv-pro wordt nu nog geen besluit genomen.

Uitstroom naar beschut werk of dagbesteding

Voor een deel van de leerlingen in het pro en voortgezet speciaal onderwijs is dagbesteding de best passende plek na het onderwijs. Er zijn signalen dat pro- en vso-scholen moeite hebben met het vinden van stage- of wenplekken voor leerlingen die uitstromen richting dagbesteding. Dit komt onder andere doordat er onduidelijkheid bestaat over de financiering. Dit is congruent met het beeld afkomstig van een enquête onder pro- en vso-scholen door de Sectorraad Praktijkonderwijs en de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs. De betrokken Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), – stelselverantwoordelijk voor respectievelijk beschut werk en dagbesteding – herkennen de behoefte aan meer duidelijkheid.

De komende periode gaat mijn ministerie met de Ministeries van SZW en VWS, het onderwijs en gemeenten in gesprek over de rol van een wenperiode in het pro en vso, bijbehorende verantwoordelijkheden en over de daarmee samenhangende uitstroom naar beschutte werkplekken en dagbesteding, in lijn met de twee aangenomen moties van lid Oostenbrink.[15, 16] Uw Kamer wordt voor het einde van dit kalenderjaar over de uitkomst van deze gesprekken geïnformeerd.

Tot slot

In en om het praktijkonderwijs liggen veel kansen voor verbetering waar we de komende periode samen met de betrokken partijen mee aan de slag gaan. Zo versterken we de verdere ontwikkeling van de talenten van jongeren en dragen we bij aan vooruitgang voor henzelf en onze samenleving.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen

[15] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 822
[16] Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 821