

Vergaderjaar 2024–2025

31 497

Passend onderwijs

Nr. 497

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2025

Ieder kind verdient passend onderwijs. Dit kabinet heeft daar aandacht voor en werkt aan het verder versterken van passend onderwijs en het verstevigen van de samenwerking tussen onderwijs en zorg. We werken toe naar goede ondersteuning op alle scholen en maatwerk voor de leerling die dat nodig heeft. Zodat ook deze leerlingen goed mee kunnen doen en zich optimaal kunnen ontplooien, kunnen werken aan beheersing van basisvaardigheden¹ en worden voorbereid op deelname aan de samenleving, doorstroom naar vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt.

In bijlage 1 van deze brief vindt uw Kamer de voortgangsrapportage van de verbeteraanpak passend onderwijs, een aanpak met 25 verbetermaatregelen die met partners is opgesteld om passend onderwijs te verbeteren.² Ook informeren we uw Kamer in bijlage 2 van deze brief over de voortgang op enkele moties, toezeggingen en actuele onderwerpen met betrekking tot passend onderwijs.

We boeken stevige vooruitgang met de uitvoering van de verbeteraanpak passend onderwijs. Zo hebben samenwerkingsverbanden ouder- en jeugdsteunpunten ingericht, hebben leerlingen vanaf 1 augustus 2025 hoorrecht over hun eigen ontwikkelingsperspectief, zijn er 16 coalities van scholen en samenwerkingsverbanden verspreid over het land aan de slag met een gespecialiseerde regionale voorziening voor digitaal afstandsonderwijs, is voor ruim 2.200 leerlingen een plek gevonden binnen het experiment onderwijszorgarrangementen en zijn er meer voorzieningen voor (hoog)begaafde leerlingen. Daarnaast werken we aan een wetsvoorstel waarmee we de mogelijkheden voor maatwerk in de klas en

¹ Ook voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben is verbetering van de kwaliteit van onderwijs essentieel. De maatregelen die we uitwerken in het herstelplan kwaliteit zijn daarom ook bedoeld om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (zowel op regulier als (voortgezet) speciaal onderwijs) te helpen.

² Kamerstukken II, 2020–2021, 31 497, nr. 371.

daarbuiten verruimen. Het wetsvoorstel *Terugdringen schoolverzuim* leidt tot een beter zicht op verzuim en tot eerdere signalering van (zorgelijk) verzuim waardoor sneller ingegrepen kan worden en we thuiszitten effectiever kunnen voorkomen. We zien dat deze maatregelen leiden tot beweging bij scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden zetten samen met scholen in op maatwerk mogelijkheden waardoor er meer leerlingen geholpen kunnen worden. Ook zien we dat scholen en samenwerkingsverbanden elkaar inspireren en stimuleren om stappen te zetten richting inclusief onderwijs, zodat iedere leerling thuis nabij de ondersteuning krijgt die nodig is.

Tegelijkertijd constateren we dat er nog te veel leerlingen zijn die niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Dat is onwenselijk. Het aantal leerlingen dat thuiszit is de afgelopen jaren gegroeid. De jeugdzorgketen staat bovendien onder druk omdat steeds meer jongeren worstelen met multi-problematiek: een combinatie van psychische factoren en sociale factoren. Bijvoorbeeld leerlingen met depressies of prikkelgevoeligheid gecombineerd met gezinsproblematiek zoals armoede. Steeds meer kinderen en jongeren hebben extra ondersteuning nodig en voor steeds meer kinderen, jongeren én leraren blijkt de geboden ondersteuning onvoldoende effectief.³ Leraren geven aan dat gemiddeld een kwart tot een derde van de leerlingen in de klas iets extra's nodig heeft als het gaat om ondersteuning en dat leraren zonder aanvullende ondersteuning nauwelijks toekomen aan de kern van hun taken zoals het bieden van extra instructie, maatwerk en differentiatie. Dit vraagt veel van leraren, terwijl er al sprake is van een lerarentekort, en verhoogt de werkdruk. Uw Kamer ontvangt tegelijkertijd met deze brief de aanpak over hoe wij leraren beter willen toerusten en ondersteunen. Bijvoorbeeld door dit een stevigere plek te geven in de lerarenopleiding en dit onderdeel uit te laten maken van de inductie en professionalisering van leraren. Ook pak ik de administratieve lasten voor professionals in het kader van passend onderwijs aan.

Daarbij zien we dat het regulier onderwijs regelmatig niet in staat is om leerlingen passende ondersteuning te bieden waardoor meer leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs gaan. Deze twee ontwikkelingen versterken elkaar waardoor de druk zowel op het regulier als op het gespecialiseerd onderwijs toeneemt. De groei van het gespecialiseerd onderwijs zet druk op de budgetten van samenwerkingsverbanden, waardoor er minder geld is voor goede ondersteuning in het regulier onderwijs. Er is meer inzicht nodig in de oorzaken van de groei van het gespecialiseerd onderwijs.

Tot slot zien we te grote verschillen tussen het aanbod van ondersteuning dat leerlingen in verschillende samenwerkingsverbanden krijgen. Dat er verschillen zijn is logisch maar het mag niet zo zijn dat goede ondersteuning afhankelijk is van de plek waar je woont.

Het onderwijs alleen kan niet alle problemen die spelen bij leerlingen en hun gezinnen oplossen. Daar is een brede samenwerking in het sociaal domein voor nodig. Wel kan het onderwijs werken aan het verbeteren van het deel waar het onderwijs invloed op heeft. We blijven daarom met de verbeteraanpak onverminderd inzetten op het versterken van passend onderwijs voor alle leerlingen. Het kost tijd voordat maatregelen effect hebben in de dagelijkse praktijk van leerlingen en leraren en er zal altijd het gevoel zijn dat elke dag wachten op de nodige ondersteuning er één te

³ Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs. ResearchNed, KBA Nijmegen, Expertisecentrum Nederlands (augustus 2024)

veel is. Het blijft noodzakelijk om dieperliggende problemen en dilemma's binnen passend onderwijs te identificeren en aan te pakken om er zo voor te zorgen dat de leerlingen en leraren de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Daarbij kan er soms een spanning zijn tussen wat een individuele leerling en de ouders als de ideale oplossing zien en wat er te realiseren is binnen de mogelijkheden die het onderwijssysteem kan bieden voor alle leerlingen.

Mijn inzet daarbij is in de eerste plaats het versterken van de ondersteuning in en om de klas. We stimuleren en versterken multidisciplinaire teams op school,⁴ waarmee we de nu al aanwezige expertise van specialisten en begeleiders in de school benutten en de expertise vanuit het gespecialiseerd onderwijs, jongerenwerk, jeugdhulp en (jeugdgezondheids)zorg in de school brengen, zodat de pedagogische basis binnen school wordt verstevigd. Hierdoor worden leraren beter ondersteund en ontlast, en worden leerlingen die iets extra's nodig hebben eerder gezien en adequater geholpen.

Deze inzet past in de beweging naar inclusief onderwijs en sluit aan bij de ontwikkelingen die voortkomen uit de Hervormingsagenda Jeugd. Met de Hervormingsagenda wordt gewerkt aan de omslag van individuele naar meer groepsgerichte ondersteuning en het versterken van lokale teams. Deze teams beschikken over de expertise die scholen kunnen helpen en ondersteunen. Daarom werk ik samen met de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport, gemeenten (VNG) en onderwijspartijen aan het versterken van de pedagogische basis, waaronder op school. Afspraken hierover worden op landelijk niveau gevat in het convenant over stevige lokale teams dat op dit moment in voorbereiding is. Zo kijken we hoe de (ook eventuele fysieke) aansluiting tussen lokale teams en de school goed georganiseerd kan worden, om een belangrijke stap te zetten in het versterken van de ondersteuning op scholen. Tegelijkertijd brengen we hiermee de jeugdhulp en het onderwijs letterlijk dicht bij elkaar. Het uitgangspunt hierbij is te komen tot een effectieve samenwerkings- en ondersteuningsstructuur op en om scholen met als doel kinderen zo normaal mogelijk op te laten groeien en naar school te laten gaan. Lokaal moet dit leiden tot het maken van stevigere en bindende afspraken tussen onderwijs en (jeugd)hulp – bijvoorbeeld in het op overeenstemming gericht overleg (OOGO).⁵ Daarbij staat centraal dat dit scholen ook vooral moet helpen om zich te kunnen focussen op hun kerntaak, het bieden van goed onderwijs.

Daarbij gaan we werken aan het verkleinen van de verschillen tussen het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden. Ik neem regie door samenwerkingsverbanden een duidelijke opdracht te geven, eenduidige kaders te stellen en te zorgen voor uniformering tussen samenwerkingsverbanden. Het moet duidelijker worden wat we van samenwerkingsverbanden verwachten en wat van schoolbesturen. Daarnaast gaan we samen met de samenwerkingsverbanden en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) inzetten op het vergroten van het lerend vermogen van de sector en het evidence-informed werken, door het inzichtelijk maken van gegevens van de samenwerkingsverbanden. We gaan kritisch kijken naar bijvoorbeeld de wijze waarop we sturen op

⁴ Een multidisciplinair schoolteam bestaat uit de schoolleider, de leraren en het ondersteunend personeel (onderwijspersoneel, jeugdhulp personeel en zo nodig zorgpersoneel). Elk teamlid draagt bij, leert, ontwikkelt zich en beschikt over de attitude, kennis en vaardigheden die nodig zijn het creëren van een inclusieve leeromgeving.

⁵ Samenwerkingsverbanden en gemeenten voeren Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en over de voor het onderwijs relevante onderdelen van het beleidsplan jeugd van de gemeente(n).

scholen en samenwerkingsverbanden en hoe de bijbehorende geldstromen lopen en middelen worden ingezet, zoals ook het lid Soepboer met zijn motie (NSC)⁶ heeft gevraagd. Deze inzet moet ervoor zorgen dat elke leerling de ondersteuning krijgt die nodig is, waar je ook woont. Dit kan ertoe leiden dat wetgeving moet worden aangepast om mogelijke onevenwichtigheden of verkeerde prikkels aan te pakken. Dat willen we samen met scholen, samenwerkingsverbanden, leerlingen en ouders doen.

Leeswijzer

Deze brief is als volgt opgebouwd:

- I Passend onderwijs en de beweging naar inclusief onderwijs
- II Aanpak schoolverzuim
- III Maatwerk en verbinding onderwijs-zorg
- IV Wat is er extra nodig om knelpunten aan te pakken?

I Passend onderwijs en de beweging naar inclusief onderwijs

Dit kabinet werkt, samen met alle partijen in het veld, aan passend onderwijs voor ieder kind. Dit betekent dat er voor elke leerling een passende plek moet zijn in het onderwijs, met de benodigde ondersteuning. Met de uitvoering van en in het verlengde van de verbeteraanpak passend onderwijs wordt toegewerkt naar inclusief onderwijs. Het streven is dat alle scholen in het funderend onderwijs in 2035 werken aan inclusief onderwijs, en dat een belangrijk deel van deze scholen in 2035 ook daadwerkelijk inclusief onderwijs biedt.⁷ Voor kinderen waarvoor dat voor korte of langere tijd nodig is, blijft gespecialiseerd onderwijs beschikbaar.

Er is de afgelopen tijd door alle partijen hard gewerkt om ervoor te zorgen dat elke leerling passend onderwijs krijgt. Ook dit jaar zijn daarin flinke stappen gezet. Het gaat om een veelheid en diversiteit aan maatregelen en initiatieven, zoals:

- Het *Programma van Eisen*, waarin de wettelijke taken van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen staan, is herzien.⁸ We horen van het veld dat dit document erg behulpzaam is en dat samenwerkingsverbanden dit document gebruiken om het gesprek te voeren over wat er van hen verwacht wordt.
- Met de inwerkingtreding van de *Wet versterking positie ouders en leerling in het passend onderwijs* hebben leerlingen vanaf 1 augustus 2025 hoorrecht. Dit houdt in dat de inbreng van de leerling wordt meegenomen in de vormgeving van de extra ondersteuning. Ouders en leerlingen zijn positief over de invoering van het hoorrecht. Scholen zijn druk bezig met de praktische uitwerking, waarbij zij hulp krijgen van het Steunpunt Passend Onderwijs. Verder hebben alle samenwerkingsverbanden vanaf 1 januari 2025 verplicht een ouder- en jeugdsteenpunt beschikbaar. Vanaf 1 augustus 2025 is alle informatie over de ondersteuning die de school biedt in de schoolgids te vinden.
- In 2023 zijn de vertegenwoordigers van leraren en ouders/leerlingen door voormalig Minister Wiersma gevraagd om te komen tot een voorstel voor een landelijke norm voor basisondersteuning voor de

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 484

⁷ Onder inclusief onderwijs verstaan we een leeromgeving waarbij alle kinderen dicht bij huis, ook als zij een beperking of aanvullende ondersteuningsbehoefte hebben, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot onderwijs waarin zij zich samen kunnen ontwikkelen en kunnen leren en participeren. Alle kinderen zijn dan welkom op een school dichtbij huis.

⁸ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/programma-van-eisen-voor-schoolbesturen-en-samenwerkingsverbanden/>

eerste drie ondersteuningsgebieden (lees- en spellingsproblemen/ dyslexie, (hoog)begaafdheid en taak/werkgedrag). Dit omdat na vele jaren en meerdere pogingen om te komen tot een landelijke norm voor basisondersteuning sinds het indienen van de motie van voormalig leden Kwint (SP) en Van den Hul (PvdA) en het lid Westerveld (GL-PvdA),⁹ er nog steeds geen gedragen voorstel voor een landelijk norm lag. Een landelijke norm moet verschillen in ondersteuning tussen samenwerkingsverbanden verminderen en duidelijkheid geven aan scholen, ouders en leerlingen over welke basisondersteuning iedere school ten minste moet bieden. De Algemene Onderwijsbond (hierna: AOb) en Ouders & Onderwijs hebben in november 2024 een advies opgeleverd over hoe de landelijke norm voor de eerste drie ondersteuningsgebieden eruit moet zien. Er is veel draagvlak voor het advies in het veld. Wij willen de AOb, Ouders & Onderwijs en andere partijen die hier hard aan hebben gewerkt enorm bedanken voor al hun inspanningen. Hierbij bied ik de landelijke norm voor deze drie ondersteuningsgebieden aan uw Kamer aan (bijlage 3) en stuur ik u het bijbehorende rapport toe (bijlage 4). In dit rapport beschrijven de AOb en Ouders & Onderwijs hoe zij tot dit advies zijn gekomen. Daarnaast doen zij aanbevelingen aan het Ministerie van OCW als het gaat om de implementatie van de beoogde wet, en aan partijen in het veld hoe zij (nu al) met een landelijke norm voor basisondersteuning aan de slag kunnen gaan in de eigen regio en in de eigen school, samen met de onderwijsprofessionals. Een dergelijke norm is een langgekoesterde wens, zowel van het kabinet als van uw Kamer. Het streven is om het wetsvoorstel en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur in het eerste kwartaal van 2026 in internetconsultatie te brengen. Om te komen tot een volledige landelijke norm basisondersteuning, zijn de AOb en Ouders & Onderwijs opnieuw gevraagd ondersteuningsgebieden uit te werken op basis van een meerjarige aanpak, om uiteindelijk in 2027 een voorstel voor een volledige landelijke norm voor basisondersteuning klaar te hebben. Zij pakken dit graag op, samen met nauwe betrokkenheid van de vele partijen in het veld. Ze starten met het uitwerken van de ondersteuningsgebieden autisme, rekenproblemen en dyscalculie, moeilijk lerenden en taal- en spraakontwikkeling. We maken de komende periode nadere afspraken met AOb en Ouders & Onderwijs over de invulling van het voorstel en de aanpak. De norm voor de nieuwe ondersteuningsgebieden leggen we daarna ook vast in wet- en regelgeving.

- Met het plan van aanpak hoogbegaafdheid¹⁰, waaronder de subsidie-regeling *Begaafde leerlingen 2023–2025*, wordt hard verder gewerkt aan het onderwijs- en ondersteuningsaanbod voor (hoog)begaafde leerlingen. Dit heeft o.a. geleid tot meer samenwerking, kennis en professionalisering, een meer divers aanbod voor (hoog)begaafde leerlingen en ook is de basisondersteuning toegenomen. Samenwerkingsverbanden en scholen blijven inzetten op het creëren van optimale ontwikkelkansen voor (hoog)begaafde leerlingen, ook met behulp van de ondersteuning en expertise van het Kenniscentrum Hoogbegaafdheid.¹¹ In bijlage 5 van deze brief vindt uw Kamer het eindrapport van de monitor subsidieregeling *Begaafde leerlingen primair en voortgezet onderwijs* (2019–2024). De Tweede Kamer wordt in de loop van 2025 verder geïnformeerd over het eindrapport van de monitor subsidieregeling *Begaafde leerlingen 2023–2025* en hoe we in de toekomst structureel blijven investeren in het onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen. Ook informeren we uw Kamer dan over de

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 328.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 497, nr. 445.

¹¹ Kenniscentrum Hoogbegaafdheid

uitvoering van het amendement van de leden Ergin (DENK) en Kisteman (VVD)¹² over het signaleren van hoogbegaafdheid.

- We werken aan het verminderen van de administratieve belasting van onderwijsprofessionals, waarover uw Kamer binnenkort wordt geïnformeerd in de beleidsreactie over de wetsevaluatie kwaliteit (v)so en administratieve belasting tlv's (toelaatbaarheidsverklaringen). We zien dat het ontwikkelingsperspectief in veel gevallen niet wordt gebruikt zoals het is bedoeld, onder meer om de samenwerking met ouders te ondersteunen. Dit leidt ook tot onnodig werk voor onderwijspersoneel. We zijn vanuit het Ministerie van OCW samen met ouders, leerlingen, het Steunpunt Passend Onderwijs, de sectorraden en samenwerkingsverbanden een Verbetertraject Ontwikkelingsperspectief (OPP) gestart. Als onderdeel van het traject is een handreiking gemaakt, worden trainingen gegeven aan onderwijsprofessionals en worden ouders en leerlingen geïnformeerd over het OPP.
- Rond de zomer wordt het wetsvoorstel om onafhankelijk intern toezicht te verplichten voor samenwerkingsverbanden in internetconsultatie gebracht. Met het wetsvoorstel zorgen we ervoor dat schoolbestuurders niet langer kunnen deelnemen in het intern toezicht van het samenwerkingsverband waar zij toe behoren. Hiermee brengen we de governance verder op orde en stimuleren we kritische tegenspraak binnen het samenwerkingsverband. U wordt hier verder over geïnformeerd op p. 16.
- Uw Kamer heeft meerdere moties ingediend over het regelen van doorzettingmacht, waarvan de meeste recente van het voormalig lid Beertema (PVV).¹³ Bij doorzettingmacht gaat het erom wie wanneer knopen mag doorhakken over de plaatsing van een leerling. Over de precieze inrichting is verdeeldheid in het veld, en aan alle opties kleven voor- en nadelen. Toch is het belangrijk om hier verdere stappen op te zetten. Daarom verkennen we via sessies met het veld of en hoe we doorzettingmacht het beste kunnen beleggen. Hier blijkt onder andere dat goede uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs een cruciale rol speelt om te voorkomen dat doorzettingmacht nodig is. De zorgplicht functioneert nog niet in alle gevallen voldoende. In aanvulling op de eerdere genomen maatregelen, zoals het sturen van een brief aan alle schoolbesturen waarin aandacht is gevraagd over het naleven van de zorgplicht, gaan we onderzoeken hoe we de zorgplicht verder kunnen aanscherpen. Ondertussen werken we verder uit hoe we doorzettingmacht willen vormgeven. We informeren uw Kamer hier naar verwachting eind 2025 opnieuw over.
- Het wetsvoorstel voor het terugdringen schoolverzuim is aangeboden aan de Tweede Kamer. Doel van het wetsvoorstel is om scholen een steviger opdracht te geven om schoolverzuim te voorkomen en om al het verzuim op school beter te registreren. Ook geeft het gemeenten en samenwerkingsverbanden beter inzicht in verzuim, met als doel om deze partijen samen beter in positie te brengen verzuim te voorkomen en aan te pakken. Herhaald geoorloofd kort verzuim kan een signaal zijn van problematiek die uiteindelijk leidt tot uitval op school. Met dit wetsvoorstel zetten we sterker in op preventie. Voor het Commissiedebat Passend onderwijs op 21 mei ontvangt uw Kamer de Nota naar aanleiding van het verslag, zoals toegezegd in het debat Onderwijskansen van 26 maart jl.
- Het is belangrijk dat scholen een melding maken bij Veilig Thuis (VT-melding) op het moment dat er een vermoeden is van kindermishandeling en/of huiselijk geweld. Helaas komt het soms ook voor dat er meldingen door de school worden gedaan alleen vanwege een geschil met ouders om het passend onderwijsaanbod. Dat is onge-

¹² Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 VIII, nr. 13.

¹³ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 497, nr. 452.

wenst. Oudervereniging Balans heeft in opdracht van het Ministerie van OCW, in samenwerking met Landelijk Netwerk Veilig Thuis en Ouders & Onderwijs, een brochure ontwikkeld om ouders te informeren over een VT-melding bij onenigheid over passend onderwijs. Deze brochure is onlangs gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid.¹⁴ Dit geeft ouders handvatten over wat zij kunnen verwachten en doen in een dergelijke situatie. Zoals toegezegd in het debat over het onderzoek naar de pleegzorg van een mishandeld meisje in Vlaardingen wordt dit jaar geïnvesteerd in scholing voor samenwerkingsverbanden, specifiek over de rol van Veilig Thuis en de meldcode.

- Onder regie van de Staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg werkt het kabinet aan het verbeteren van het doelgroepenvervoer en leerlingenvervoer. Over de voortgang hiervan wordt uw Kamer voor het Commissiedebat passend onderwijs geïnformeerd. De druk op het leerlingenvervoer is groot. Dit blijkt onder meer uit de peilingen die vorig jaar onder scholen zijn gedaan en met uw Kamer zijn gedeeld; leerlingen en scholen ervaren dagelijks de consequenties van onvoldoende goed vervoer.¹⁵ Het is van groot belang dat leerlingen goed en op tijd op school komen en aan het onderwijs kunnen deelnemen zoals ieder ander.

In de beweging naar inclusief onderwijs zijn ook verdere stappen gezet:

- Via de beleidsregel Inclusieve leeromgeving krijgen scholen uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs met ingang van het schooljaar 2024–2025 meer ruimte om samen te werken. Met de beleidsregel kunnen alle (of een deel van de) leerlingen van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs volledig onderwijs volgen op een reguliere school. De leerlingen krijgen extra ondersteuning uit het gespecialiseerd onderwijs. Zo kan bijvoorbeeld op een reguliere school vanuit het speciaal onderwijs een ondersteuningsklas ingericht worden. Zo wordt ook bijgedragen aan het verkleinen van de druk op het gespecialiseerd onderwijs.
- Op 1 oktober 2024 heeft onderzoeksbureau Oberon het rapport «Bouwstenen voor inclusievere scholen» opgeleverd. Wij bieden u hierbij het rapport aan (bijlage 6). Het onderzoek heeft een ontwerpkaider opgeleverd, aan de hand waarvan gemeenten en schoolbesturen afwegingen kunnen maken bij het inclusief bouwen en maken van hun schoolgebouw. Dit rapport vormt onder andere ook input voor het leerlab Inclusieve huisvesting uit het Innovatieprogramma Onderwijs-huisvesting van het Nationaal Groeifonds.
- Kinderen en jongeren hebben een belangrijke rol in de beweging naar inclusief onderwijs. In januari van dit jaar organiseerden we daarom een inspirerend jongerenevent: «Denk en doe mee, samen aan de slag met inclusief onderwijs». Kinderen en jongeren uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs hebben elkaar ontmoet en zijn samen aan de slag gegaan met concrete plannen om het onderwijs op hun school en daarbuiten inclusiever te maken. Ik hoop dat dit anderen inspireert om op meerdere plekken in het land regionale jongerenevents te organiseren. Er is informatie beschikbaar die de initiatiefnemers hierbij kan ondersteunen.¹⁶
- We werken samen met voorlopers uit het po en vo aan de beleidsontwikkeling op het gebied van inclusief onderwijs. Aan de hand van de

¹⁴ Brochure Veilig Thuis-meldingen en passend onderwijs | Brochure | Rijksoverheid.nl

¹⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293, nr. 777.

¹⁶ Het Steunpunt Passend Onderwijs heeft een inclusie-toolkit, die zich onder andere richt op leerlingbetrokkenheid (zie <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/thema/de-inclusie-toolkit>). Daarnaast komt binnenkort op Rijksoverheid.nl een speciale jongerenpagina over jongerenbetrokkenheid bij inclusief onderwijs, waar onder andere een document met succesfactoren voor het organiseren van een jongerenevent te vinden is.

ervaringen van deze scholen de succesfactoren en knelpunten ten aanzien onder andere de wetgeving en de ondersteuning in en om de school in kaart gebracht. We gebruiken deze input om de verschillende thema's verder te concretiseren en tot gerichte maatregelen te komen. We hebben voorlopers samengebracht in leernetwerken waarin zij ervaringen uitwisselen en van en met elkaar leren.

- De inspectie laat met het themaonderzoek Samenwerking regulier en speciaal onderwijs zien hoe op sommige plekken invulling wordt gegeven aan inclusief onderwijs.¹⁷ Dit rapport laat zien dat leerlingen tevreden zijn over het onderwijs zoals dat door beide scholen gezamenlijk wordt gegeven. Zij voelen zich op hun gemak wanneer leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften samen les krijgen. Ook hebben onderwijsprofessionals het idee dat leerlingen betere resultaten behalen en zich sneller ontwikkelen op sociaal-emotioneel gebied.
- Op de website Ruimte in Regels van het Steunpunt Passend Onderwijs staat informatie over wat er binnen de huidige wetgeving al mogelijk is, zodat alle scholen en samenwerkingsverbanden die dat willen aan inclusief onderwijs kunnen werken.

Inclusief onderwijs in de praktijk

De basisschool CBS De Grondtoon in Bunschoten-Spakenburg biedt inclusief onderwijs. Het team werkt samen met ouders en professionals om een inclusieve leeromgeving te creëren. De Grondtoon is van het leerstofjaarklassensysteem overgegaan op ontwikkelings- en leerdoelgericht onderwijs. In de praktijk betekent dit dat de leerlingen ondergebracht zijn in stamgroepen van twee of drie leerjaren. De stamgroepen bestaan gemiddeld uit 30 leerlingen. Vanaf groep 4 volgen leerlingen naast het thematisch onderwijs in hun stamgroep taal, rekenen, lezen, spelling en Engels in niveaugroepen.

De leraren op De Grondtoon zijn (mede)verantwoordelijk voor het algemene leerproces van de leerling en voeren gesprekken over het persoonlijke leerdoelenplan met het kind en de ouders. Daarnaast zijn ze als vakspecialist verantwoordelijk voor lessen in de niveaugroepen op een vakgebied. Het team bestaat uit leraren, gedragsspecialisten, leerkrachtondersteuners, een pedagogisch medewerker en een speltherapeut. Er is teambreed geschoold op het gebied van TOS, ADHD, autisme en traumasensitief onderwijs. De Grondtoon kan, voor bijvoorbeeld een orthopedagoog of een speltherapeut, een beroep doen op het ondersteuningsteam van Scholengroep Wijzer waartoe zij behoren. De Grondtoon biedt inmiddels onderwijs aan 46 leerlingen die eerder naar het sbo in Amersfoort gingen of zouden gaan. Alle leerlingen krijgen op De Grondtoon krijgen nu thuis nabij de ondersteuning die ze nodig hebben.

II Aanpak schoolverzuim

Uit de Leerplichttelling schooljaar 2023–2024 blijkt dat het verzuim nog altijd hoog is, maar dat de stijging van langdurig verzuim afzwakt. We zien bovendien dat gedurende het schooljaar 2023–2024 meer uitgevallen kinderen worden teruggeleid naar school. Dit betekent dat meer kinderen weer onderwijs gaan volgen. Toch zien we een stijging van het aantal kinderen dat langdurig (langer dan 4 weken) geen onderwijs volgt. Deze stijging zien we met name sinds Covid-19, mede door de instroom van

¹⁷ Inclusiever onderwijs in de praktijk: samenwerking regulier en speciaal onderwijs. Inspectie van het Onderwijs (april 2025).

nieuwkomers in het onderwijs (onder wie de Oekraïense ontheemde leerlingen) en door de wachtlijsten voor het gespecialiseerd onderwijs en de jeugdzorg. We informeren uw Kamer binnenkort nader over de voorgenomen maatregelen om het onderwijsaanbod aan nieuwkomers beter te regelen, te stimuleren dat er voldoende onderwijscapaciteit beschikbaar is en de invulling van de ondersteuning op de korte termijn. In bijlage 7 van de brief vindt uw Kamer de Leerplichttelling over schooljaar 2023–2024 en in bijlage 8 een duiding van Ingrado bij de tellingen.

Leerplichttelling 2023–2024 op hoofdlijnen

- Het aantal leer- en kwalificatieplichtige kinderen zonder schoolinschrijving aan het einde van het schooljaar 2023–2024 is lager dan in schooljaar 2022–2023. Dit komt doordat gedurende het schooljaar meer kinderen teruggeleid zijn naar school, ondanks dat het totaal aantal kinderen dat absoluut verzuimt (leer- of kwalificatieplichtige jongeren zonder vrijstelling die niet staat ingeschreven op school) nog wel stijgt.
- Er is een lichte stijging van het aantal kinderen dat tenminste vier aaneengesloten weken continu verzuimt, maar nog wel ingeschreven staat op een school. Deze groei is met name te zien in het verzuim langer dan drie maanden. Positief is dat bijna de helft van deze leerlingen gedurende het lopende schooljaar weer naar school gaat of voor wie een andere oplossing gevonden is.
- De stijgende trend van het aantal vrijstellingen op basis van een lichamelijke of psychische gronden zet zich voort.

Definitie en verzuimcijfers

Op dit moment ontbreekt een gedragen definiëring van leerlingen die thuiszitten. Dit leidt tot uiteenlopende verzuimcijfers en onvoldoende zicht op de (aantallen) thuiszittende kinderen. Oudervereniging Balans heeft een rapport opgesteld waarin ze terecht aandacht vraagt voor de thuiszittersproblematiek en welke kinderen we niet in beeld hebben.¹⁸ Hier is recent nog met Balans over gesproken. Het rapport bevestigt het beeld dat het aantal leerlingen dat thuiszit op dit moment niet precies is te achterhalen, ook omdat het afhangt van de definitie die gebruikt wordt. KBA Nijmegen doet – zoals toegezegd aan uw Kamer – momenteel onderzoek dat moet leiden tot beter inzicht in de groep die langdurig verzuimt en tot een gedragen invulling van de definitie van «thuiszitter».¹⁹ Ingrado sluit hierbij aan en komt dit kalenderjaar met een definitie die alle betrokken organisaties onderschrijven.²⁰ Totdat we alles beter in beeld hebben ga ik uit van de cijfers uit de Leerplichttelling, waaruit blijkt dat er gedurende het schooljaar 2023–2024 19.273 thuiszittende kinderen en jongeren waren, waarvan ongeveer 8.123 gedurende hetzelfde schooljaar weer teruggeleid zijn naar onderwijs of voor wie een andere oplossing is gevonden.²¹ Deze cijfers, en de hierboven genoemde duiding van Ingrado, wijzen er op dat er nog veel werk is te verrichten, maar ook dat het in veel

¹⁸ Thuiszitters tellen, een ander licht op passend onderwijs, Landelijke oudervereniging Balans (2024).

¹⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 497, nr. 492 (TZ202405-067). Het tussenrapport vindt uw Kamer in bijlage 9, het eindrapport ontvangt uw Kamer in het najaar.

²⁰ Met betrokkenen worden in elk geval de volgende organisaties bedoeld: de PO-Raad, de VO-raad, Sectorraad GO, MBO Raad, Balans, ONSwv, Nederlands Jeugdinstituut, Gedragswerk, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, AJN Jeugdartsen Nederland, Onderwijsconsulenten, Adviesraad Eigenwijsheid, Steunpunt Passend Onderwijs.

²¹ Op basis van langdurig relatief verzuim langer dan vier weken en absoluut verzuim. Leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen zitten niet in deze groep.

gevallen lukt om kinderen en jongeren weer terug te leiden naar het onderwijs.

Ruimte en flexibiliteit voor scholen en samenwerkingsverbanden

Scholen spelen een cruciale rol bij het voorkomen en tegengaan van verzuim. Uit onderzoek²² en de praktijk blijkt dat als scholen preventiegericht en effectief beleid voeren op verzuim zij het ook daadwerkelijk kunnen terugdringen. Scholen en samenwerkingsverbanden vragen mij om meer ruimte en flexibiliteit hiervoor. We bieden hun nu al op verschillende manieren meer mogelijkheden om het onderwijs in te richten naar wat de leerling nodig heeft (zie kader Verzuimaanpak). Onlangs is de regeling *Ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen* gepubliceerd, waarmee invulling wordt gegeven aan de toezegging aan het voormalig lid Kwint, om ook niet-bekostigde initiatieven een rol te geven in ontwikkeling voor deze groep kinderen.^{23, 24} De aanvraagperiode van de subsidieregeling is gesloten, en nagenoeg alle samenwerkingsverbanden (149 van de 151) nemen deel aan een coalitie die een aanvraag heeft ingediend.

Verzuimaanpak in het kort

We werken aan:

- *Wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim*: we versterken de preventieve en *evidence-informed* verzuimaanpak van scholen, verbeteren de samenwerking met de gemeenten en het samenwerkingsverband en maken actueel en volledig inzicht in verzuim mogelijk. Daarnaast verbeteren we de procedure van de vrijstelling, zodat onnodige en langdurige vrijstellingen worden voorkomen.
- *Meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk*: met digitaal afstands-onderwijs en onderwijszorgarrangementen is meer maatwerk mogelijk voor leerlingen. Met een wetsvoorstel willen we daarnaast ruimte voor maatwerk structureel maken.
- *Initiatieven voor thuiszittende jongeren*: via de regelingen *WEL in ontwikkeling* (tot augustus 2025) en *Ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen* (tot augustus 2028) is er meer ruimte voor onderwijsaanbod aan niet-ingeschreven kinderen en jongeren zodat zij zich beter kunnen ontwikkelen.

Het wetsvoorstel *Terugdringen schoolverzuim* is op 26 november aangeboden aan uw Kamer. Zoals hierboven al gezegd, ontvangt uw Kamer voorafgaand aan het Commissiedebat passend onderwijs van 21 mei de nota naar aanleiding van het verslag. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel verschuift naar 1 januari 2026, mede wegens het verwerken van het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat scholen en samenwerkingsverbanden nu al binnen de huidige wettelijke kader kunnen beginnen met de geschetste mogelijkheden.²⁵ We weten dat er op veel plekken al mooie initiatieven zijn die laten zien dat het tegengaan van verzuim en het bieden van passende oplossingen wel kan (zie kader Voorbeelden). Ik roep andere scholen en

²² Zie bijvoorbeeld Roelofs et al (2021), *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs: Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*, KBA Nijmegen en Sleeuwen, W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

²³ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 497, nr. 463.

²⁴ <https://www.dus-i.nl/subsidies/ondersteuning-en-preventie-thuiszittende-kinderen>

²⁵ Zie ook de pagina «Ruimte voor regels» op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs voor maatwerkmogelijkheden.

samenwerkingsverbanden op dit ook te doen en zal goede voorbeelden blijvend onder de aandacht brengen.

Voorbeelden uit de praktijk

- A. *Wat Werkt: zo'n vijftig samenwerkingsverbanden hebben het afgelopen jaar onder leiding van Gedragswerk onderzocht hoe de ruimte in de actuele wet- en regelgeving maximaal wordt benut en in welke situaties nieuwe of andere ruimte nodig is om passend te kunnen voorzien in de ontwikkelingsbehoefte van een jeugdige. Deze sessies bevorderen voor samenwerkingsverbanden kennis over wat wel kan en werkt. In een rapportage worden de lessen van de bijeenkomsten gedeeld met het veld.*
- B. *Twentse Belofte: in de Twentse regio werken scholen, de vier samenwerkingsverbanden, gemeenten en de jeugdgezondheidszorg samen in de aanpak van aan- en afwezigheid van (groepen) leerlingen. Met behulp van een datagerichte werkwijze en meerlaagse aanpak is vroegtijdig interveniëren mogelijk en wordt de aandacht meer gericht op preventie van schoolverzuim en op contextuele factoren die de aanwezigheid negatief beïnvloeden, zoals de sfeer in de klas, vervoer, armoede of uitval van docenten.*
- C. *Leraar op de fiets: verschillende samenwerkingsverbanden organiseren een «leraar op de fiets». Dit is een maatwerktraject waarin onderwijs wordt toegevoegd aan de context van het kind: op locatie van de dagbesteding, kinderdagcentrum, thuis of in de bibliotheek. De ondersteuning kan plaatsvinden in kleine groepjes of individueel voor kinderen met afstand tot onderwijs.²⁶*
- D. *Maatschappelijke Diensttijd (MDT): vele maatschappelijke organisaties, gemeenten, scholen en werkgevers bundelen hun krachten om jongeren middels MDT terug te leiden naar school of werk. Hierdoor krijgen jongeren een positiever zelfbeeld en blijven ze maatschappelijk betrokken door het doen van vrijwilligerswerk.*
- E. *MAZL-aanpak: met de effectief bewezen methodiek «Meer Aandacht voor Zieke Leerlingen» (MAZL) hebben scholen, jeugdartsen en leerplichtambtenaren samen aandacht en zorg voor leerlingen die verzuimen vanwege ziekte, zodat de ziekteproblematiek vroegtijdig in beeld komt en snel kan worden opgepakt.*

Aanvullende inzet

De stappen die we hebben gezet en gaan zetten zijn noodzakelijk om verzuim terug te dringen en te voorkomen. Dat betekent niet dat we er zijn. Ik wil verkennen hoe we beter kunnen aansluiten op de beweging in het veld van schoolaanwezigheid. In deze benadering focussen scholen zich niet uitsluitend op ongeoorloofd verzuim bij individuele leerlingen, maar op alle vormen van verzuim en het bredere patroon van aan- en afwezigheid van (een groep) leerlingen. Het doel daarbij is om te handelen, voordat afwezigheid zorgelijk wordt.²⁷

Aansluitend op deze stappen op het gebied van schoolaanwezigheid starten we een traject om de taken en rol van de leerplichtambtenaar tegen het licht te houden, zodat deze beter aansluit op wat leerlingen, ouders en scholen nodig hebben. Een leerplichtambtenaar wordt nu namelijk meestal (pas) betrokken als er sprake is van verzuim van een

²⁶ Zie ook de notitie «Leerkracht op de fiets» van WEL in ontwikkeling.

²⁷ Zie ook de pagina «Aan de slag met schoolaanwezigheid» van het Steunpunt Passend Onderwijs en de pagina «Schoolaanwezigheid en schoolverzuim» van het NJi.

leerling. Ik zie echter in de praktijk dat dit eerder kan. Leerplichtambtenaren spelen immers, net als jeugdartsen, een belangrijke rol bij het voorkomen van verzuim. Omdat ik het belangrijk vind dat er breed draagvlak is onder ouders voor het beleid rondom schoolaanwezigheid, ga ik met ouderverenigingen in gesprek. Uw Kamer wordt hierover volgend jaar nader geïnformeerd.

III Maatwerk en verbinding onderwijs-zorg

Het is voor scholen en samenwerkingsverbanden uitdagend om een passend onderwijsaanbod te bieden voor kinderen die langdurig thuiszitten of dreigen uit te vallen van school, omdat het onderwijsaanbod niet altijd goed aansluit bij hun lichamelijke en/of psychische problemen. Er is behoefte aan meer (individuele) ruimte voor maatwerk voor deze groep, daarom stimuleren wij de onderwijspraktijk hier ten volle gebruik van te maken door:

- *Meer ruimte voor onderwijszorgarrangementen*
Om scholen en samenwerkingsverbanden meer ruimte te geven om beter passend maatwerk te kunnen bieden, is begin 2023 gestart met een wetgevingsexperiment onderwijszorgarrangementen, als opmaat naar een wetswijziging. Sinds de start hebben ruim 2.200 leerlingen gebruik gemaakt van deze experimenteerregeling. Met dit experiment hebben deelnemende partijen meer mogelijkheden om zorg en onderwijs te combineren voor kinderen met een (complexe) ondersteuningsbehoefte, door meer ruimte te bieden als het gaat om onderwijsbekostiging, onderwijstijd, onderwijslocatie en onderwijsinhoud. In de tweede helft van dit jaar worden de eerste onderzoeksresultaten verwacht, die worden meegenomen in het wetstraject gericht op meer maatwerk.
- *Meer ruimte voor digitaal afstandsonderwijs*
Met het Actieprogramma Digitale School stimuleren we sinds december 2023 dat scholen de mogelijkheden van digitaal afstandsonderwijs – binnen de huidige wettelijke kaders – ten volle benutten voor leerlingen die door lichamelijke en/of psychische oorzaken niet of niet volledig naar school kunnen. Verspreid over het land zijn er 16 coalities van scholen en samenwerkingsverbanden aan de slag om een regionale voorziening tot stand te brengen voor digitaal afstandsonderwijs.²⁸ Het gaat bij de digitale schoolvoorzieningen nadrukkelijk niet alleen om (digitaal) leren op afstand, maar ook om persoonlijke begeleiding en onderdeel zijn van een groep leeftijdsgenoten. Via praktijkonderzoek wordt ook de effectiviteit van maatwerk met digitaal afstandsonderwijs voor deze groep leerlingen onderzocht. Er zijn voor ouders en scholen twee brochures uitgebracht over digitaal afstandsonderwijs. Daarnaast kunnen scholen voor advies terecht bij het loket van Kennisnet²⁹ en wordt kennis gedeeld via een leernetwerk en themabijeenkomsten voor deze coalities.
- *Wetsvoorstel meer ruimte voor maatwerk*
Op basis van de geleerde lessen en ervaringen uit het experiment onderwijszorgarrangementen, het Actieprogramma Digitale School en de subsidieregeling *WEL in Ontwikkeling*, wordt meer ruimte voor maatwerk mogelijk gemaakt in wet- en regelgeving. Zodat alle kinderen naar eigen potentieel kunnen meedoen in het onderwijs. Het streven is om het wetsvoorstel voor het einde van het jaar in internetconsultatie te laten gaan. Met het Actieprogramma en het experiment zijn nu overigens al veel mogelijkheden voor scholen en samenwerkingsverbanden om maatwerk te bieden aan leerlingen.

²⁸ De coalities zijn landelijk goed gespreid; minimaal één per provincie en 117 van de 150 samenwerkingsverbanden doen mee in een coalitie.

²⁹ Via www.lesopafstand.nl

Wetsvoorstel waarmee meer ruimte voor maatwerk wordt geregeld:

Het wetsvoorstel geeft meer (individuele) ruimte aan scholen en samenwerkingsverbanden zodat ook leerlingen met een ondersteuningsbehoefte door lichamelijke of psychische oorzaken in het onderwijs kunnen meedoen. Het wetsvoorstel:

- biedt meer ruimte op het gebied van onderwijstijd, onderwijslocatie en onderwijsbekostiging;
- wordt gemaakt mede op basis van de ervaringen uit het experiment onderwijszorgarrangementen, het Actieprogramma Digitale School en de subsidieregeling *WEL in Ontwikkeling*;
- is gericht op ingeschreven leerlingen én leerlingen die op dit moment niet ingeschreven staan in het onderwijs.
- beschrijft en biedt het kader waarbinnen scholen en samenwerkingsverbanden deze ruimte zorgvuldig kunnen invullen, voor die leerlingen waarvoor zij dit passend achten.

Werkgroep neurodivergente leerlingen

De afgelopen periode zijn er gesprekken geweest met de NVA en LBVSO, naar aanleiding van hun zorgen over leerlingen met autisme. Omdat we hun lessen willen betrekken in de bredere borging van goed onderwijs voor alle groepen leerlingen, wordt er gewerkt aan het opzetten van een werkgroep die kan adviseren over hoe scholen het onderwijs aan neurodivergente leerlingen³⁰ het beste kunnen vormgeven. Ook heb ik, conform de motie van het lid Van Zanten (BBB)³¹ en de toezegging die ik heb gedaan tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van het Ministerie van OCW, er bij het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONS_{WV})³² per brief op aangedrongen om onbenutte reserves bij samenwerkingsverbanden in te zetten voor alle vormen van ondersteuning, of het nu gaat om autisme of andere vormen van ondersteuning, zodat ook die middelen bij leerlingen terechtkomen. In mijn vervolgesprekken zullen we nagaan in hoeverre er aan deze oproep gehoor is gegeven.

Verbeteraankpak Zorg in Onderwijstijd

De Verbeteraankpak Zorg in Onderwijstijd (ZiO) richt zich op een vereenvoudiging van de organisatie en financiering van ZiO voor jeugdigen die, aanvullend op de onderwijsondersteuning, in het speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) ook jeugdhulp of zorg nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen. Het doel van de verbeteraankpak is om meer rust in de klas te krijgen door een beperkt aantal zorgaanbieders per school, een afname van administratieve lasten, meer duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden en een verbeterde samenwerking tussen gemeenten, zorgkantoren, scholen en samenwerkingsverbanden. Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd, zijn (onder andere) wijzigingen in wet- en regelgeving nodig om dit complexe vraagstuk aan te pakken. Deze zomer wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd. Ter ondersteuning van het veld, wordt in de tussentijd door het NJi, VNG, Sectorraad GO, VGN en de Onderwijsconsulenten gewerkt aan een leidraad met praktische handvatten en voorbeelden om, binnen de huidige wet- en regelgeving, te

³⁰ Neurodivergentie wordt gebruikt voor alle manieren waarop een individueel brein anders is dan gemiddeld. Denk bijvoorbeeld aan: ADHD, autisme, dyslexie en dyscalculie.

³¹ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 VIII, nr. 133.

³² Recent hebben alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs zich verenigd in het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden voor het funderend onderwijs.

komen tot een gezamenlijke en collectieve inzet van ZiO. Naar verwachting wordt deze leidraad ook deze zomer afgerond.

IV Wat is er extra nodig om knelpunten aan te pakken?

De problematiek die we zien is breder dan het onderwijs. Factoren zoals de fysieke en mentale gezondheid van kinderen en jongeren, de veiligheid thuis, de sociaal-economische status van het gezin, de stabiliteit van de woon- of opvangsituatie en de buurt waarin de leerling opgroeit, spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Het kabinet is zich bewust van deze complexiteit – die ook beschreven is in de Hervormingsagenda jeugd – en werkt daarom in den brede aan verbeteringen in het sociaal domein, die ook een bijdrage leveren aan goed passend onderwijs zoals (vanuit het onderwijs) de programma's School & Omgeving en Schoolmaaltijden. Ook de brugfunctionaris draagt daaraan bij door de verbinding te leggen tussen het gezin thuis, het kind op school en – waar nodig – met instanties, zoals maatschappelijk werk, schuldhulpverlening of de wijkagent. Op ten minste 1.100 scholen wordt gewerkt met een brugfunctionaris.

Het onderwijs kan het niet alleen, maar speelt uiteraard wel een belangrijke rol. Naast de blijvende inzet op de maatregelen uit de verbeteraanpak is er meer nodig. Om voor alle leerlingen nu en in de toekomst passende ondersteuning mogelijk te maken is het van groot belang dat we scherpe keuzes maken. We zetten daarom de komende jaren extra in op het verminderen van de verschillen tussen samenwerkingsverbanden en het terugdringen van de wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs. En we blijven toewerken naar inclusief onderwijs.

Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden hebben een belangrijke taak in het behalen van de doelen van passend en inclusief onderwijs. Zij zorgen samen met de aangesloten schoolbesturen voor een dekkend netwerk van voorzieningen, zodat er voor alle kinderen en jongeren zo passend mogelijk onderwijs en ondersteuning is. Samenwerkingsverbanden hebben ook een belangrijke regierol in de samenwerking met gemeenten en partners om een doorgaande ontwikkeling voor kinderen en jongeren te realiseren en verbinden de scholen in de regio aan elkaar. Het grootste deel van de ondersteuning aan kinderen en jongeren vindt plaats in de school en in de klas. Scholen hebben daardoor een belangrijk aandeel in het realiseren van een dekkend aanbod.

We horen regelmatig vanuit het veld dat de rollen en taken van verschillende actoren nog niet altijd duidelijk of stevig genoeg zijn. Daarom zetten we vanuit het kabinet in op sterke, duidelijke en consistente sturing op partijen in het onderwijs.³³ We kijken daarbij kritisch naar wat er goed gaat en wat er beter kan en moet en waar het eenvoudiger kan, mede naar aanleiding van de motie van het lid Soepboer (NSC).³⁴ Deze motie vraagt om de werking en positie van samenwerkingsverbanden te herzien, te sturen op één ondersteunings- en financieringsmodel voor samenwerkingsverbanden met heldere kaders en duidelijke wettelijke taken en te komen tot een minder gefragmenteerde spreiding van samenwerkingsverbanden over het land.

³³ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 293 en 31 289, nr. 727.

³⁴ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 484

We willen meer uniformering in de werking en positie van samenwerkingsverbanden, met oog voor regionale verschillen.³⁵ Een goede balans tussen beide is nodig om ondersteuning voor kinderen en jongeren te organiseren en de kwaliteit daarvan verder te verbeteren.³⁶ Daarom werken we samen met ONSwv, de vertegenwoordigers van schoolbesturen (PO-Raad, VO-raad, Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs en Sectorraad Praktijkonderwijs), en andere partners, aan een overkoepelende visie met een aantal uitgangspunten voor de werking en positie van samenwerkingsverbanden. Daarbij houden we ook rekening met de stappen richting inclusief onderwijs. Het gaat om de uitgangspunten dat samenwerkingsverbanden:

- werken vanuit het belang van kinderen en jongeren met een (extra) ondersteuningsbehoefte om dichtbij huis onderwijs te volgen;
- samen met schoolbesturen in hun regio verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen en de bestuurs- en slagkracht hebben om hiervoor te zorgen;
- een verbindende, regisserende en stimulerende rol hebben in het netwerk rond kinderen en jongeren. En samen met betrokken partners, waaronder schoolbesturen en gemeenten, komen tot bindende samenwerkingsafspraken over combinaties van onderwijs en (jeugd)zorg om passend en inclusief onderwijs vanuit een regionaal netwerk te realiseren;
- om de wettelijke taken van het samenwerkingsverband uit te kunnen voeren zijn dit zelfstandige en professionele organisaties met gedegen personeelsbeleid, een deugdelijke bedrijfsvoering en een code goed bestuur. Het interne toezicht is onafhankelijk georganiseerd.

Op basis van deze uitgangspunten willen wij gezamenlijk een aantal stappen zetten, om de werking van samenwerkingsverbanden te verbeteren en te zorgen voor meer eenduidigheid in de ondersteuning van leerlingen, zoals:

- *Governance van samenwerkingsverbanden*
We willen de governance van samenwerkingsverbanden verder verstevigen. Zoals eerder aangekondigd zijn wij bezig met het wetsvoorstel om het intern toezicht van samenwerkingsverbanden onafhankelijk te maken. Wij voegen dit wetsvoorstel samen met het wetstraject *Eisen aan bestuur en intern toezicht*, dat nu wordt ontworpen en waar uw Kamer onder meer over is geïnformeerd in de Kamerbrief «Voortgang versterking toezicht in het funderende onderwijs 2024».³⁷ Dit zorgt ervoor dat we ook strakkere eisen gaan stellen aan de bestuurders van samenwerkingsverbanden, passend bij hun maatschappelijke opdracht en de zelfstandige organisaties die samenwerkingsverbanden zijn. Ik informeer uw Kamer hier dit najaar nader over. Daarnaast gaat ONSwv kijken naar de huidige codes voor goed bestuur, om te beoordelen of deze geschikt zijn voor samenwerkingsverbanden of wat er nodig is om deze geschikt te maken. Een sterke code is belangrijk zodat duidelijk is wat schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en intern toezichthouders samen doen om goed bestuur te versterken en (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.
- *Samenwerking met gemeenten, jeugdhulp en/of zorg*
Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn al wettelijk verplicht met elkaar OOGO te voeren over het beleidsplan Jeugd, de uitvoering van

³⁵ Met deze paragraaf wordt invulling gegeven aan de toezegging om de Tweede Kamer in aanloop van het Commissiedebat passend onderwijs te informeren over de samenwerkingsverbanden (TZ202502-086) (Kamerstuk 31 293, nr. 790).

³⁶ *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs 2024. Bijlage bij Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 475

³⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 293 en 31 289, nr. 780.

de Jeugdwet van de gemeente en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Toch zien we in de praktijk dat het OOGO op te veel plekken op de huidige manier weinig meerwaarde heeft. We willen toewerken naar bindende afspraken tussen onderwijs en jeugdhulp en/of zorg, door met het Ministerie van VWS, ONSwv en de VNG te verkennen hoe de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp kan worden versterkt en hoe we het OOGO kunnen aanscherpen. Zodat onderwijs en jeugdhulp en/of zorg meer in samenhang worden georganiseerd en er afspraken zijn over de toegankelijkheid en beschikbaarheid daarvan.

- *Versterken van de informatiepositie van samenwerkingsverbanden*
Om de kracht van samenwerkingsverbanden te versterken, is meer inzicht en gebruik nodig van de data die er al is. Zo vergroten we het lerend vermogen van de samenwerkingsverbanden. Daarnaast willen we schoolbesturen en samenwerkingsverbanden stimuleren om meer evidence-informed te werken door het gebruik van data te vergroten, bijvoorbeeld over verzuim, afwijking onderwijstijd en het deelnamepercentage in het gespecialiseerd onderwijs. Data moeten te vergelijken zijn zodat alle actoren in het onderwijs gezamenlijk kunnen leren van overeenkomsten en verschillen om zo de ondersteuning van leerlingen te verbeteren. Ook de inspectie heeft belang bij gerichte dataverzameling, omdat daaruit signalen voor nader onderzoek kunnen volgen. ONSwv is op dit moment al in gesprek met de inspectie over actuele data. Het Ministerie van OCW ondersteunt deze ontwikkeling waar nodig. Uw Kamer wordt dit najaar geïnformeerd over de vervolgstappen.
- *Landelijk format tlv*
Binnenkort ontvangt uw Kamer de beleidsreactie op de evaluatie van de wet kwaliteit (v)so. Daarin zal ook worden gemeld dat er een landelijke geldend format voor tlv-aanvragen komt. Nu is het zo dat elk samenwerkingsverband zelf de procedure voor het aanvragen van een tlv bepaalt. Het doel is om het aanvragen van een tlv verder te uniformeren.

Daarnaast wil het kabinet minder fragmentatie en meer uniformiteit in regio-indeling en de inrichting van samenwerkingsverbanden. Zoals ook de motie van het lid Soepboer (NSC) constateert, is de huidige regionale indeling van samenwerkingsverbanden te gefragmenteerd. Daarom willen we komen tot een voorstel voor een betere indeling die bij moet dragen aan nog betere ondersteuning van kinderen en jongeren. Verandering van de regio-indeling kan echter grote gevolgen hebben, dus het is belangrijk dat we dit zorgvuldig doen. Bij het uitwerken van een voorstel voor de nieuwe indeling, zijn leidende principes:

1. Een samenwerkingsverband is er voor alle leerlingen in het funderend onderwijs in de regio. Het feit dat er nu aparte samenwerkingsverbanden voor po en vo zijn, is niet logisch gezien de doorlopende leerlijn van leerlingen en gezien de vergelijkbare vraagstukken. Een samenwerkingsverband voor het gehele funderend onderwijs is een middel om tot meer uniformiteit te komen. We zien in de praktijk al samenwerkingsverbanden po en vo die intensief samenwerken om passend onderwijs voor het gehele funderend onderwijs in hun regio vorm te geven (zoals de samenwerkingsverbanden Goeree-Overflakkee, Zoetermeer en West-Friesland). Op dit soort voorbeelden willen we voortbouwen. Daarbij is het belangrijk om goed te kijken naar mogelijke ongewenste effecten van samenvoegen. Schaalvergroting mag niet leiden tot grotere reisafstanden en we moeten rekening houden met mogelijke gevolgen voor de organisatie van de samenwerkingsverbanden zelf en daarmee voor de ondersteuning van kinderen en jongeren.

2. Een samenwerkingsverband zorgt met de betrokken schoolbesturen in de eigen regio voor een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen. Met het uitgangspunt van thuis nabij naar school en een acceptabele reisafstand voor als dat niet zo thuis nabij mogelijk is. Onderwijs dichtbij huis draagt sterk bij aan het zo normaal mogelijk kunnen opgroeien van kinderen en jongeren met een hulpvraag.
3. De samenwerking met gemeenten en jeugdhulp moet niet meer afhangen van vrijblijvendheden. Daarbij is het streven dat een samenwerkingsverband binnen de grenzen van één jeugdzorgregio valt, zodat de aansluiting met de jeugdzorg verder kan worden verbeterd.

Met ONSwv hebben we afgesproken om op basis van deze principes tot een voorstel te komen voor een hernieuwde indeling van de samenwerkingsverbanden voor het funderend onderwijs. Zij werken aan verschillende scenario's en inzicht in de consequenties hiervan en voeren met gemeenten en schoolbesturen gesprekken over de uitwerking. Deze opdracht reikt verder dan alleen de samenwerkingsverbanden en heeft betrekking op het gehele onderwijsveld. Daarom worden op landelijk niveau ook andere partijen zoals de vertegenwoordigers van schoolbesturen, de VNG en een vertegenwoordiging van leraren, leerlingen en ouders bij de uitwerking betrokken. Dit moet leiden tot breder inzicht in de consequenties en de samenhang met andere regionale samenwerkingsvormen. Op basis van de uitkomsten van dit traject komen we samen met de betrokken partijen begin 2026 tot een voorstel. Wij leggen een herziene indeling daarna vast in regelgeving.

De motie van het lid Soepboer (NSC) bepleit een eenduidig inrichtings- en financieringsmodel. Ik herken de noodzaak tot vereenvoudiging en reductie van complexiteit. Bij de start van passend onderwijs zijn samenwerkingsverbanden vrij geweest in de keuze voor een inrichtings- en financieringsmodel. De verschillen die hierdoor zijn ontstaan mogen niet nadelig zijn voor kinderen, jongeren en ouders. De komende periode gebruiken we om samen met betrokken partijen meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van de nu gebruikte modellen. We werken – op basis van de eerder genoemde visie – toe naar een voorstel voor één inrichtings- en financieringsmodel, waarover we uw Kamer in het voorjaar van 2026 informeren.

Wachtlijsten gespecialiseerd onderwijs

Van 2024 tot 2027 loopt er, mede op verzoek van uw Kamer,³⁸ een monitor om de wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs beter in beeld te krijgen, uitgevoerd door Oberon en Kohnstamm Instituut. Bij deze brief bieden wij u de meest recente tussenrapportage aan (bijlage 10). Uit de voorlopige conclusies blijkt dat een vijfde van de vestigingen in het gespecialiseerd onderwijs een wachtlijst heeft. Het grootste deel van de vestigingen met een wachtlijst betreft een school voor het vso, met name voor cluster 4. Voor de meeste vestigingen met een plaatsingslijst geldt dat hier tussen de 1 en 5 leerlingen op staan.³⁹

Door de groei van het gespecialiseerd onderwijs komen leerlingen soms op een wachtlijst en moeten ze daardoor langer wachten op een plaatsing. Voor slechts 5% van de leerlingen op een wachtlijst wordt verwacht dat ze

³⁸ Kamerstukken II, 2020–2021, 31 497, nr. 377.

³⁹ Op basis van dit onderzoek is het niet mogelijk om uitspraken te doen over het totaal aantal leerlingen dat in Nederland op een wachtlijst staat. Dit komt onder andere omdat een leerling soms op meerdere plekken wordt aangemeld en daarmee op meerdere plekken op een wachtlijst kan staan.

binnen een maand kunnen worden geplaatst. Voor meer dan de helft van de leerlingen wordt door de betreffende school verwacht dat zij pas over zes maanden of later een plek kunnen krijgen op hun school, waarvan voor een deel zelfs geldt dat er helemaal nog geen zicht op een plek is. Omdat leerlingen soms bij meerdere scholen op de wachtlijst staan, lukt het soms om wel sneller een plek te vinden.

Het percentage vestigingen in het gespecialiseerd onderwijs met een wachtlijst en het gemiddeld aantal leerlingen op een wachtlijst, is in het najaar ten opzichte van het voorjaar van 2024 afgenomen. Ook zaten er relatief minder leerlingen op een wachtlijst thuis in vergelijking met de meting in het voorjaar. Tegelijkertijd verwachten vestigingen voor relatief meer leerlingen op de lijst dat ze lang, namelijk meer dan zes maanden, moeten wachten op een plek. Het is onduidelijk of deze bevindingen te maken hebben met het moment in het schooljaar ten tijde van de peiling door Oberon of met andere zaken. De volgende peiling moet hier meer duidelijkheid over geven.

Zoals vorig jaar ook aan uw Kamer gecommuniceerd zijn er geen «quick fixes» om de druk op het gespecialiseerd onderwijs te verminderen, ook gezien het lerarentekort. Het voorkomen of verminderen van de instroom in het gespecialiseerd onderwijs vraagt allereerst om het versterken van de ondersteuningsstructuur in het regulier onderwijs. Zoals eerder aangegeven liggen hierbij kansen in het versterken van de samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs, waardoor meer maatwerk mogelijk wordt en de expertise van het gespecialiseerd onderwijs beter wordt verbonden met reguliere scholen. Daarnaast is het belangrijk om te weten waar de toename van instroom vandaan komt. Daarom laten we onderzoek doen naar de oorzaken van de stijging van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs en in hoeverre de middelen voor ondersteuning in het regulier en gespecialiseerd onderwijs op de juiste plek terechtkomen, zodat we de negatieve spiraal kunnen doorbreken.

Daarnaast blijven we inzetten op het plan van aanpak dat in de vorige Kamerbrief over passend onderwijs⁴⁰ is aangekondigd. In het kort werken we aan:

- Kortetermijnoplossingen: verspreiden van goede voorbeelden (van tussenvoorzieningen) om regulier en gespecialiseerd onderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten.
- Middellange termijnoplossingen: onderzoek naar het beter stroomlijnen van de aanmeldprocedure en tlv-afgifte zodat scholen beter kunnen anticiperen op de instroom. Hierover wordt uw Kamer binnenkort geïnformeerd middels de beleidsreactie op de evaluatie Wet Kwaliteit (v)so en het onderzoek van Sardes dat zich richtte op de ervaren administratieve lasten rondom de tlv-systematiek.
- Lange termijnoplossingen: we onderzoeken hoe we de aanpak voor het terugdringen van wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs kunnen verbinden aan het plan voor het verkorten van de wachttijden binnen de jeugdhulp, zoals de motie van het voormalig lid Hagen (D66)⁴¹ van ons vraagt.

In de tussentijd kunnen scholen en samenwerkingsverbanden werken aan kennisuitwisseling tussen scholen in het gespecialiseerd onderwijs en regulier onderwijs, en het vergroten van de mogelijkheden om leerlingen uit het gespecialiseerd onderwijs waar mogelijk terug te laten stromen naar het reguliere onderwijs. Dit stimuleren we middels de beleidsregel inclusieve leeromgeving waarbij de samenwerking tussen gespecialiseerd

⁴⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 475.

⁴¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 21.

en regulier onderwijs gemakkelijker wordt om de overgang te verkleinen. Daarnaast hebben samenwerkingsverbanden die op korte termijn hun dekkend aanbod willen uitbreiden daartoe de mogelijkheid via tijdelijke tussenvoorzieningen (bijvoorbeeld met orthopedagogisch-didactisch centra).

De transitie naar inclusief onderwijs

De transitie naar inclusief onderwijs vraagt veel van alle betrokkenen. Daarom is het belangrijk dat de Ministeries van OCW en VWS hierin samen optrekken met het onderwijs- en zorgveld, zodat de taken en verantwoordelijkheden van elke partij helder en gedragen zijn.

Inclusief onderwijs vraagt om aanpassing van het onderwijsstelsel en de praktijk. Samen met het onderwijs- en zorgveld en experts vanuit de wetenschap wordt verkend hoe inclusief onderwijs geborgd kan worden in wet- en regelgeving op een manier die recht doet aan internationale verdragen, zoals verzocht in de motie van voormalig lid Van Meenen (D66).⁴² Daarnaast worden de benodigde financiële middelen voor de transitie naar inclusief onderwijs in kaart gebracht (motie van de leden Westerveld en De Hoop (GL-PvdA)).⁴³

Met een werkgroep ontwikkelen we het beleid op het gebied van inclusief onderwijs de komende periode verder. In deze werkgroep nemen naast de beide ministeries de belangrijkste stakeholders deel. Onder de werkgroep zijn themagroepen geformeerd die in het najaar advies uitbrengen aan het Ministerie van OCW en het Ministerie van VWS. De themagroepen bestaan uit vertegenwoordigers van het onderwijs- en zorgveld, wetenschappelijke experts en voorlopers van scholen, samenwerkingsverbanden en gemeentes. De volgende thema's worden verkend en geconcretiseerd:

- Mindset en een inclusieve cultuur
- Wetgeving in het kader van inclusief onderwijs
- Toezicht in het kader van inclusief onderwijs
- Ondersteuning in en om de school
- Het toerusten van de leraar

Met de publicatie van de beleidsregel *Inclusieve leeromgeving* krijgen scholen uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs meer ruimte om samen te werken. Scholen kunnen gezamenlijk werken aan het formeren van een multidisciplinair schoolteam en inclusief onderwijs. Zo wordt het bijvoorbeeld laagdrempelig mogelijk om vanuit het gespecialiseerd onderwijs een ondersteuningsklas in te richten op een reguliere school. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat voor een deel van de leerlingen uit het gespecialiseerd onderwijs de kansen groeien als ze naar het reguliere onderwijs kunnen gaan.⁴⁴ Ik moedig scholen dan ook aan om gezamenlijk deel te nemen aan de beleidsregel. Ook zijn we bezig met het inrichten van een monitor Inclusief onderwijs waarmee we nauwgezet kunnen gaan volgen in welke mate de gestelde doelen bereikt worden.

Goede samenwerking met de onderwijs- en zorgpartners in en om de school is van cruciaal belang voor de ondersteuning van leraren en leerlingen. Ik roep samenwerkingsverbanden, gemeenten en partners die op school actief zijn zoals jeugdgezondheidszorg dan ook op om scholen die een stap willen zetten richting inclusief onderwijs te ondersteunen en te stimuleren door de ruimte binnen de huidige wetgeving te benutten.

⁴² Kamerstukken II, 2022–2023, 31 497, nr. 460.

⁴³ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 497, nr. 462.

⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs: Naar het gespecialiseerd onderwijs of niet? (maart 2024)

Gedacht kan worden aan het toekennen van een schoolarrangement door het samenwerkingsverband, samenwerking met het wijkteam of het collectief inzetten van jeugdhulpmiddelen in de school door de gemeente.

Tot slot

We blijven de komende jaren keihard werken aan het versterken van de ondersteuning in en om de klas, betere samenwerking met de jeugdhulp en jeugdzorg, het doorbreken van de negatieve spiraal van toename van de instroom in het gespecialiseerd onderwijs en strakkere sturing op scholen en samenwerkingsverbanden.

Ik zie een duidelijke opdracht om passend onderwijs verder te brengen, waarbij soms meer en soms iets anders nodig is dan de maatregelen van de lopende verbeteraanpak passend onderwijs. Het is aan ons om dit gezamenlijk te doen: het kabinet, schoolleiders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben allen een rol om leraren, onderwijsondersteunend personeel, kwaliteitscoördinatoren, zorgverleners, ouders en andere betrokkenen in staat te stellen passend onderwijs te bieden aan alle leerlingen. Zodat kinderen en jongeren nu en in de toekomst de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben en welkom zijn op een school dichtbij huis.

Mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

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

Lijst met bijlagen:

1. Voortgangsrapportage passend onderwijs
2. Overzicht moties, toezeggingen en actuele onderwerpen
3. Advies over de landelijke norm voor basisondersteuning van de AOb en Ouders & Onderwijs
4. Rapport over de landelijke norm voor basisondersteuning
5. Eindrapport monitor subsidieregeling *Begaafde leerlingen primair en voortgezet onderwijs* (2019–2024)
6. Bouwstenen voor inclusievere scholen
7. Leerplichttelling
8. Duiding leerplichttelling
9. Tussenrapport onderzoek «Beter zicht op absoluut verzuim»
10. Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs