

Vergaderjaar 2025–2026

31 497

Passend onderwijs

Nr. 513

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2026

Onderwijs biedt kinderen vooruitgang en daar heeft elk kind¹ recht op. Onderwijs begint bij contact tussen leraren en kinderen in een klas met leeftijdsgenoten. Dat blijkt niet voor alle kinderen vanzelfsprekend, doordat het huidige schoolsysteem soms onvoldoende aansluit bij hun uiteenlopende behoeften en talenten, waardoor sommige kinderen vastlopen. Dat heeft impact op de kinderen en hun ouders, maar ook op scholen en de samenleving. Het is de opdracht aan onderwijs en overheid om te zorgen dat er goed onderwijs is voor ieder kind. Idealiter biedt Nederland inclusief onderwijs, waarin ieder kind op een school in de buurt een plek heeft, gezien wordt en met klasgenoten samen leert, waar nodig met speciale ondersteuning. Voor sommige kinderen echter, zal een gespecialiseerde voorziening (en maatwerk) het best passend zijn.

Werken aan inclusief onderwijs betekent vooral werken aan kwalitatief goed onderwijs voor alle kinderen. We verleggen de focus van het individu naar het collectief. Met een sterke pedagogische basis en schoolklimaat is er niet alleen ondersteuning voor kinderen die iets extra's nodig hebben: er zijn dan goede scholen voor alle kinderen.

Internationaal onderzoek² laat zien dat goed onderwijs begint met een sterk schoolklimaat.³ Met een sterk schoolklimaat wordt een pedagogische en didactische leeromgeving bedoeld die veilig, ondersteunend en stimulerend is. Een sterk schoolklimaat wordt gekenmerkt door positieve relaties, duidelijke regels en (hoge) verwachtingen. Het doel is om een omgeving te creëren waarin alle kinderen zich kunnen ontwikkelen. Zo'n sterk schoolklimaat leidt tot betere leerprestaties, motivatie en welbe-

¹ Daar waar kind staat wordt ook jongere bedoeld.

² Margas, N. (2023). *Inclusive classroom climate development as the cornerstone of inclusive school building: Review and perspectives*. *Frontiers in Psychology*.

³ Onderzoekskader PO/VO Inspectie van het onderwijs

vinden van kinderen.⁴ Het draagt bovendien bij aan een prettig werkklimaat voor leraren. Een sterk schoolklimaat maakt onderdeel uit van een bredere pedagogische basis in en om de school. De pedagogische basis is het geheel van sociale relaties en situaties die bijdragen aan het opgroeien en opvoeden van kinderen, zowel tijdens als na schooltijd.⁵

In de ontwikkeling naar inclusief onderwijs is en wordt er hard gewerkt aan passend onderwijs. Dat gaat met wisselend succes en stap voor stap. Vanuit de opdracht uit het Coalitieakkoord 2026–2030⁶ *Aan de slag* werken we samen met het onderwijsveld en andere betrokkenen in het sociaal domein aan de verbeteringen die nodig zijn om alle leerlingen zich goed te laten ontwikkelen.

Ik stuur deze brief mede namens de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport. Samen werken wij aan het verstevigen van het schoolklimaat en de pedagogische basis op iedere school. Ook verbeteren we de samenwerking tussen de school en de partners rondom de school zoals kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, welzijn en jeugdhulp en zorgen we dat de expertise van het gespecialiseerd onderwijs meer binnen de scholen ingezet wordt. Zo creëren we een ondersteunende schoolcontext waarin professionals effectief en duurzaam bijdragen aan een inclusieve leeromgeving. Bijvoorbeeld door met het *wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet* van VWS in te zetten op een wederzijdse plicht voor gemeenten en scholen om afspraken te maken over de samenwerking tussen lokale teams en scholen.⁷ Daarbij investeert het Ministerie van OCW vanaf 2027 650 miljoen euro per jaar in de programma's School & Omgeving, Brugfunctionaris en Schoolmaaltijden. En we werken aan kwalitatief goed onderwijs via het Masterplan Basisvaardigheden en de Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren (NAPL).

Met deze brief komt de regering tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om de geleerde lessen uit de vele onderzoeken en rapporten te vertalen in beleidsopties, te verankeren in wetsvoorstellen en deze samen met een uitvoeringsagenda naar de Tweede Kamer te sturen.⁸ Dit geldt ook voor de toezegging om voorafgaand aan het commissiedebat passend onderwijs d.d. 27 mei 2026 een brief te sturen naar uw Kamer over onder andere de maatregelen die worden genomen over de thuiszittersproblematiek.⁹

Leeswijzer

- I Knelpunten en succesfactoren
- II Inclusief onderwijs in 2035
- III Verbeteraanpak passend onderwijs en samenwerkingsverbanden
- IV Voorkomen en terugdringen van schoolverzuim

Bijlages: 1. Uitwerking maatregelen passend onderwijs; 2. Overige moties en toezeggingen en 11 bijgevoegde rapporten en onderzoeken.

⁴ Kearney, C., Sanmartín, R., González, C. (2020). *The School Climate and Academic Mindset Inventory (SCAMI): Confirmatory Factor Analysis and Invariance Across Demographic Groups*

⁵ Hoex, J., Vlaardingerbroek, S., Balledux, M., Speetjens, P. en Vink, C. (2022). *Opgroeien doe je samen. Bouwen aan een stevige pedagogische basis*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

⁶ D66, VVD en CDA (2026), *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026–2030*, Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁷ Initiatieven zoals het convenant Stevige lokale teams en de ontwikkeling van een bijbehorende module voor onderwijs en kinderopvang dragen bij aan sterke netwerken van ondersteuning en laagdrempelige jeugdhulp rond school en opvang. Het convenant bevat afspraken over wat er nodig is om de samenwerking te laten slagen. De module wordt uitgewerkt door de VNG samen met onderwijs-, zorg- en kinderopvangpartijen.

⁸ Kamerstukken II, 2025–2026, 36 663, nr. 23.

⁹ TZ202603–182.

I. Knelpunten en succesfactoren

Het onderwijsveld loopt, samen met diverse samenwerkingspartners, dagelijks tegen verschillende knelpunten aan in het bieden van passende ondersteuning aan kinderen. Hieronder zetten we een aantal belangrijke knelpunten op een rij:

1. *Een sterk schoolklimaat heeft meer aandacht*
Onderzoek laat zien dat een sterk pedagogisch-didactisch schoolklimaat met leraren die hoge verwachtingen van leerlingen hebben¹⁰ bijdragen aan betere leerprestaties, meer welbevinden en hogere betrokkenheid van leerlingen. Een minder ondersteunende omgeving zorgt voor hogere werkdruk en stress van leraren.^{11 12} Uit de Staat van het onderwijs 2026¹³ blijkt dat onvoldoende leskwaliteit in het po vooral samenhangt met onvoldoende afstemming op verschillen tussen kinderen. In het vo en het (v)so speelt even vaak dat het leerklimaat niet op orde is waardoor leerlingen niet goed tot leren komen. In het vo gaat 30% van de lestijd verloren door onvoldoende effectief klassenmanagement.¹⁴ 49% van de onderzochte vo-scholen, 25% van de onderzochte po-scholen en 15% van de onderzochte (v)so-scholen krijgt een herstelopdracht op pedagogisch handelen.
2. *Leraren voelen zich onvoldoende toegerust en ondersteund om goed onderwijs te bieden aan alle leerlingen en expertise bereikt leraren onvoldoende*
Leraren geven aan dat ze tijdens en na hun opleiding niet genoeg worden toegerust.¹⁵ Door gebrek aan extra capaciteit komen ze onder andere onvoldoende toe aan het bieden van extra instructie, maatwerk en differentiatie¹⁶ waardoor de kwaliteit van het onderwijs en het aanleren van basisvaardigheden onder druk staan. Dit vergroot ook het risico op uitval van (startende) leraren. Onderzoek van de AOb, CNV en FvOv laat zien dat leraren ervaren dat op dit moment ook professionalisering op het gebied van passend en inclusief onderwijs onder druk staat.¹⁷ Daarnaast bereikt beschikbare expertise leraren en schoolteams onvoldoende. De kennis is versnipperd en wordt regionaal verschillend georganiseerd door de grote autonomie van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen.¹⁸ Op schoolniveau belemmeren werkdruk, organisatorische fragmentatie en beperkte kennisdeling het optimaal benutten van de expertise. Bovendien vindt ondersteuning door externe experts vaak plaats in adviesgesprekken na schooltijd, wat niet altijd aansluit bij de behoeften van leraren.
3. *Denken in labels vormt een belemmering voor inclusief onderwijs*
Het denken in labels, in plaats van vooral te kijken naar de context van het kind, en het op basis van deze labels doorverwijzen en uitsluiten is diep verankerd in systemen en praktijken binnen onderwijs, zorg en beleid. Daardoor worden verschillen vooral

¹⁰ Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek. (2023). Onderwijs vanuit hoge verwachtingen: Leidraad voor scholen. NRO

¹¹ OECD (2022). The social and economic rationale of inclusive education.

¹² European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASNIE). *Inclusive School Leadership. Financing Policies for Inclusive Education Systems. Supporting Inclusive School Development*

¹³ Inspectie van het onderwijs (2026). *De Staat van het Onderwijs 2026*.

¹⁴ Inspectie van het onderwijs (2026). *De Staat van het Onderwijs 2026*.

¹⁵ ResearchNed, KBA Nijmegen en Expertisecentrum Nederlands (augustus 2024). *Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs*.

¹⁶ ResearchNed, KBA Nijmegen en Expertisecentrum Nederlands (augustus 2024). *Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs*.

¹⁷ <https://www.aob.nl/assets/Downloads/Rapport-inclusief-onderwijs.pdf>

¹⁸ Verschillen tussen samenwerkingsverbanden | Inspectie van het onderwijs

benaderd als individuele tekortkomingen van het kind die gecompenseerd moeten worden, in plaats van aanleiding om het onderwijs en de omgeving aan te passen.¹⁹ Dit staat de ontwikkeling van een inclusieve schoolcultuur structureel in de weg.

4. *Groei en de wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs*
Het aantal kinderen dat gespecialiseerd onderwijs volgt groeit.²⁰ Ieder half jaar monitoren we de wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs. Daarover ontvangt uw Kamer als bijlage 4 en 5 twee rapporten.²¹ Conform de motie Oostenbrink (BBB)²² is hierbij ook gekeken naar de regionale verschillen. Momenteel vindt verdiepend onderzoek plaats naar de oorzaken van de groei in het gespecialiseerd onderwijs en worden mogelijke regionale oplossingen verkend in gesprek met samenwerkingsverbanden en scholen.²³ Recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (zie bijlage 6) laat zien dat het aantal leerlingen dat tussendoor vanuit het gespecialiseerd onderwijs naar het regulier onderwijs doorstroomt beperkt is.
5. *Grote uitdagingen in de jeugdhulpketen*
Er is een grote wisselwerking tussen de uitdagingen in het onderwijs en de jeugdhulp. Nog te vaak ontbreekt er een passend aanbod voor kinderen en de wachttijden in de jeugdzorgketen zijn (te) lang. Gevolg is dat leerlingen langer met (multi)problematiek blijven rondlopen, wat gevolgen heeft voor het functioneren in de klas en de druk voor de leraar vergroot.

Succesfactoren

We stellen ook vast dat dingen al goed gaan:

1. *De inzet van expertise van het gespecialiseerd onderwijs in het regulier onderwijs*
Ruim honderd scholen nemen sinds schooljaar 2024–2025 deel aan de beleidsregel *inclusieve leeromgeving*.²⁴ Deze beleidsregel geeft scholen in het regulier en gespecialiseerd onderwijs 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 kunnen leerlingen die eerder onderwijs kregen op een school voor gespecialiseerd onderwijs verder weg van huis nu met de juiste ondersteuning naar een school in de buurt. Dit draagt bij aan het verbeteren van de ondersteuning van kinderen en leraren. Het is de bedoeling dat het aantal deelnemende scholen de komende jaren groeit. Aan de beleidsregel is een onderzoek gekoppeld, zodat we met en van de scholen die deelnemen kunnen leren. De deelnemende scholen worden ondersteund door het Steunpunt Passend Onderwijs.
2. *Voorlopers inclusief onderwijs*
Er is een groeiende groep voorlopers die – ook buiten de beleidsregel inclusieve leeromgeving om – stappen maakt naar inclusief onderwijs. Deze voorlopers laten zien dat er al heel veel mogelijk is en dat ze hier goede resultaten mee bereiken voor alle kinderen. Vanuit het groei-

¹⁹ Wienen, A. (2021). *Inclusief onderwijs: Van medisch denken naar systeemverandering*. Uitgeverij Pica.

²⁰ <https://www.ocwincijfers.nl/themas/passend-onderwijs/leerlingaantallen>

²¹ Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging dat de Tweede Kamer voor de zomer van 2026 een brief met de resultaten van het monitoronderzoek van Oberon over de wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs ontvangt (TZ202507–071).

²² Kamerstukken II, 2024–2025, 31 497, nr. 503.

²³ Aansluitend bij de aanpak van de wachttijden in de jeugdzorg, zoals de motie Hagen (D66) vraagt. Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 21.

²⁴ Beleidsregel Inclusieve leeromgeving | Rijksoverheid.nl

fondsprogramma Ontwikkelkracht²⁵ fungeren een aantal inclusieve scholen als expertiseschool²⁶ en ondersteunen zij andere scholen met het creëren van een inclusieve cultuur.

3. *Samen werken in het sociaal domein*

De Ministeries van SZW, OCW, VWS, BZK, VRO en JenV werken samen aan een Sociale Agenda voor Nederland. Daarbij is het idee vraagstukken aan te pakken op het snijvlak van onder meer jeugdhulp- en zorg, kinderopvang, schuldhulpverlening, onderwijs, veiligheid, huisvesting en geestelijke gezondheidszorg. We zijn voornemens te werken aan structurele verbetering en toekomstbestendigheid van het brede sociaal domein. Een van de doelen vanuit onderwijs is dat ieder kind zijn of haar talent kan benutten, doordat factoren die het kind in de ontwikkeling belemmeren worden aangepakt vanuit een integrale aanpak.

De komende jaren verzetten we samen met de onderwijs- en zorgpartijen veel werk om scholen en leraren te ondersteunen in het bieden van kwalitatief goed en inclusief onderwijs. De succesfactoren laten zien dat de eerste stappen zijn gezet, maar er is meer nodig voor de transitie van passend naar inclusief onderwijs.

II. Inclusief onderwijs in 2035

De ambitie van inclusief onderwijs is uitgewerkt in het beleidskader *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren*.²⁷ De ambitie is gebaseerd op beleidsontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau. Ook is input meegenomen van vertegenwoordigers van de onderwijs- en zorgpraktijk, wetenschappers en ervaringsdeskundige jongeren uit het regulier en gespecialiseerd onderwijs.

Definitie inclusief onderwijs:

Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren dichtbij huis, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving waarin zij zich samen ontwikkelen en samen leren en participeren.

Het beleidskader is een uitwerking van het *VN-Verdrag Handicap* (2016)²⁸ en het *Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (1989)²⁹. Het sluit aan bij de *Nationale strategie*³⁰ en de *Werkagenda VN verdrag Handicap*³¹. Met het ondertekenen van de verdragen heeft Nederland zich gecommitteerd aan het bevorderen van inclusie en het realiseren van inclusief onderwijs.

Speerpunten inclusief onderwijs

Inclusief onderwijs betekent een verandering van het onderwijslandschap. Door kennis en expertise van het gespecialiseerd onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en zorg³² in te zetten in reguliere scholen kunnen meer kinderen naar een school in de buurt. Inclusief onderwijs betekent daarbij niet simpelweg méér ondersteuning toevoegen aan het huidige systeem, maar vraagt om het anders organiseren van goed onderwijs en

²⁵ Ontwikkelkracht | Nationaal Groeifonds [924133231]

²⁶ Samen bouwen aan beter onderwijs

²⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024). *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren: Beleidskader werken aan een inclusieve leeromgeving*. Rijksoverheid.

²⁸ VN-verdrag Handicap (2016)

²⁹ Convention on the Rights of the Child | OHCHR

³⁰ Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap, 2024

³¹ Werkagenda VN-verdrag Handicap | 2025–2030

³² Waaronder paramedische zorg van bijvoorbeeld logopedist, ergotherapeut of fysiotherapeut

om intensieve samenwerking vanuit een gedeelde visie, over de grenzen van onderwijs, jeugdhulp en zorg heen. Voor de kinderen die dat nodig hebben, blijven zo kort als mogelijk en zo lang als noodzakelijk regionale en landelijke gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen beschikbaar. Samen met onderwijspartijen³³ hebben wij drie speerpunten uitgewerkt die de komende periode leidend zijn in de transitie naar inclusief onderwijs. We zien deze speerpunten als een eerste stap en lichten ze hieronder toe. De transitie naar inclusief onderwijs vraagt daarnaast om een transitieplan waarin de doelen, mijlpalen en activiteiten in samenhang beschreven worden. Daar komen we later in deze brief op terug.

1. Sterk schoolklimaat

Het is belangrijk dat, zowel pedagogisch als didactisch, op alle scholen gewerkt wordt aan een sterk schoolklimaat³⁴ zodat alle kinderen kunnen participeren en leren. Een sterk schoolklimaat met schoolbrede regels en afspraken op het gebied van leren en gedrag draagt bij aan veiligheid, rust en structuur.

Praktijkvoorbeeld 1:

Een school met een sterk pedagogisch-didactisch schoolklimaat werkt schoolbreed met duidelijke afspraken over klassenmanagement. In alle groepen wordt bijvoorbeeld gewerkt met een vast dagritme, een zichtbaar dagprogramma en routines voor het starten en afsluiten van lessen. Leraren gebruiken hulpmiddelen zoals een stoplicht of geluidmeter om zichtbaar te maken wanneer zelfstandig gewerkt wordt, wanneer overleggen mag en wanneer stilte nodig is. Ook werken alle groepen met dezelfde afspraken over binnenkomen, materiaalgebruik, hulp vragen en overgangen tussen activiteiten. Het team spreekt gezamenlijk af hoe instructies worden gegeven en hoe leraren reageren op gedrag. Zo geven leraren korte, duidelijke instructies, controleren zij of kinderen de opdracht begrijpen en benoemen zij gewenst gedrag positief («Ik zie dat groep 6 al rustig klaar zit»). Bij ongewenst gedrag reageren leraren op een voorspelbare manier volgens dezelfde schoolafspraken. Kinderen weten hierdoor wat er van hen verwacht wordt en ervaren rust, veiligheid en duidelijkheid. Dit vergroot de betrokkenheid tijdens de les en helpt gedragsproblemen voorkomen.

Dit is de basis voor goed onderwijs en goede ondersteuning. Met name in het gespecialiseerd onderwijs, maar ook in het regulier onderwijs zijn er veel scholen die beschikken over een sterk schoolklimaat. Zij laten zien hoe dit in de praktijk vorm krijgt en succesvol is.

2. Een interdisciplinair schoolteam

De European Agency for Special Needs and Inclusive Education³⁵ benadrukt dat inclusieve onderwijssystemen alleen effectief functioneren als alle professionals in en om de school structureel en vanuit een gedeelde visie samenwerken. Dat begint bij het benutten en versterken van de expertise binnen schoolteams. Daar wordt de expertise van de partners om de school aan toegevoegd.

³³ PO-Raad, VO-raad, ONSwv, Sectorraad GO, Sectorraad Pro en Vivis/Siméa

³⁴ Met een sterk schoolklimaat wordt een pedagogische en didactische leeromgeving bedoeld die veilig, ondersteunend en stimulerend is, en gekenmerkt wordt door positieve relaties, duidelijke regels en (hoge) verwachtingen.

³⁵ European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2025). *Cross-sector collaboration and governance in inclusive education systems – Background paper*. Odense, Denmark: EASNIE. Geraadpleegd van <https://www.european-agency.org/resources/publications/cross-sector-collaboration-and-governance-inclusive-education-systems-background-paper>

We stimuleren de schoolteams om *interdisciplinair* samen te werken. Waarbij multidisciplinair werken professionals vanuit hun eigen expertise naast elkaar werken, worden bij interdisciplinair werken inzichten en methoden geïntegreerd en dragen alle betrokkenen een gedeelde verantwoordelijkheid. De professionals beschikken over diepgaande expertise op één vakgebied, zoals rekenen, gedrag of (hoog)begaafdheid en werken effectief samen met collega's door middel van co-teaching, coaching, consultatie en samenwerking. Dit vergroot de handelingsbekwaamheid en creëert een onderwijscontext waarin alle kinderen tot hun recht komen. Samenwerking met ouders is daarbij een essentieel onderdeel.

Praktijkvoorbeeld 2:

Een leraar met een vraag op het gebied van storend gedrag van een kind in zijn of haar klas betreft een collega die gedragsspecialist is. De gedragsspecialist werkt op een aantal momenten met de leraar en het kind in de klas. Samen komen ze tot de conclusie dat het kind met name bij het zelfstandig werken door de klas roept en van zijn plek loopt, omdat hij niet goed weet wat hij moet doen en hoe hij om hulp kan vragen zonder de klas te storen. Er blijken meer kinderen te zijn die niet goed weten wat er van ze verwacht wordt. De gedragspecialist en de leraar passen de regels en routines rondom het zelfstandig werken aan en oefenen deze met de hele klas, zodat alle kinderen weten wat er van ze verwacht wordt tijdens het zelfstandig werken.

3. Transdisciplinair samenwerken met partners in de school

We stimuleren de professionals vanuit het samenwerkingsverband, het gespecialiseerd onderwijs, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp of de zorg om *transdisciplinair* samen te werken. Dit draagt bij aan een betere ondersteuning van kinderen en leraren binnen de school. Binnen transdisciplinaire samenwerking werken professionals vanuit verschillende disciplines, samen met ouders, kinderen, het schoolteam en andere betrokkenen, over de grenzen van hun vakgebied heen aan één gezamenlijk doel. De expertise van de verschillende professionals wordt niet alleen gedeeld maar ook geïntegreerd in één gezamenlijke aanpak. Hierdoor wordt de expertise structureel verbonden, beter benut en verandert de rol van de externe expert van de adviseur, die na schooltijd aan de leraar komt vertellen wat er anders moet, naar een partner die samen met de leraar in de klas werkt aan het in kaart brengen en oplossen van de hulpvraag. De leraar heeft hierbij, samen met het schoolteam en de ouders, een cruciale rol. De focus van de samenwerking ligt op dat wat de leraar, de klas of het team nodig heeft om kinderen beter te ondersteunen. Door deze gezamenlijke aanpak sluit de ondersteuning beter aan bij de context van de klas, wordt deze effectiever en kan zwaardere problematiek voorkomen worden. Hulp en ondersteuning worden dicht bij het kind georganiseerd en waar mogelijk op school. De kwaliteitscoördinator (intern begeleider) coördineert samen met de schoolleider het interdisciplinair samenwerken, gericht op goede onderwijskwaliteit binnen het team, en het transdisciplinair samenwerken met de externe partners.

Praktijkvoorbeeld 3:

De leraar en de begaafdheidsspecialist van de school slagen er ondanks hun inzet en samenwerking met de ouders (en het kind zelf) onvoldoende in een hoogbegaafd kind met gedragsproblematiek in ontwikkeling te brengen en te houden. Ze roepen de hulp in van een externe specialist. De externe specialist voert samen met de leraar, de begaafdheidsspecialist, de ouders (en het kind) een analyse uit

aan de hand, waarvan samen tot een onderwijs- en ondersteuningsaanbod gekomen wordt. De externe specialist ondersteunt en coacht de leraar in de klas bij het implementeren van de aanpak. De externe specialist sluit hierbij nadrukkelijk aan bij de behoeften van de leraar.

School speelt een centrale rol in de pedagogische basis als plek voor ontwikkeling en ontmoeting. School kan samen met partners bijdragen aan het versterken van sociale netwerken, de zelfredzaamheid en de veerkracht van gezinnen.³⁶ Dit kan door ouders met elkaar in contact te brengen of door hen te betrekken bij schoolactiviteiten. Samenwerking met lokale partners zoals kinderopvang, bibliotheken en sport- en cultuurverenigingen verrijkt de leeromgeving en het netwerk rondom kinderen. Daarnaast kan de school indien noodzakelijk, voorzieningen bieden die thuis ontbreken, zoals een warme maaltijd, een plek om huiswerk te maken of naschoolse activiteiten.

Brugfunctionarissen, jeugdgezondheidszorg en professionals van lokale teams³⁷ kunnen kinderen en ouders laagdrempelig ondersteunen bij signalen van bijvoorbeeld armoede, stress of onveiligheid in het gezin. Door hun hulp kunnen leraren zich dan vooral richten op lesgeven. Idealiter werken ook partners als de GGD, jeugdgezondheidszorg en kind- en jongerenwerk nauw samen met het onderwijs.

Een schets van het onderwijslandschap van inclusief onderwijs in 2035

Samen met onderwijspartijen³⁸ is een toekomstbeeld uitgewerkt op school-, regionaal en landelijk niveau. In 2035 hebben alle kinderen en jongeren dichtbij huis toegang tot een inclusieve leeromgeving. Scholen beschikken over een sterk schoolklimaat en een stevige pedagogische basis. Het schoolteam werkt interdisciplinair, en met de partners om de school wordt transdisciplinair samengewerkt. Hierdoor kan een flink deel van de kinderen die op dit moment gespecialiseerd onderwijs op een aparte locatie volgen naar een school in de buurt. Voor de kinderen die dat nodig hebben blijven regionale en landelijke specialistische onderwijsvoorzieningen beschikbaar waar zij zo kort als mogelijk en zo lang als noodzakelijk terecht kunnen. Het kan hierbij gaan om een aparte klas of afdeling binnen een reguliere school of om een aparte locatie. De school van herkomst blijft actief betrokken zodat het kind wanneer dat mogelijk is weer terug kan naar de eigen school.

De schoolbesturen werken samen met de partners in de regio in een regionaal ondersteuningsnetwerk. Vanuit dit netwerk wordt, ambulant of op een andere locatie, specialistische onderwijsondersteuning aan kinderen geboden. De expertise van het gespecialiseerd onderwijs gaat op in de regionale ondersteuningsnetwerken en in de landelijke specialistische onderwijsvoorzieningen. Deze expertise wordt vanaf 2035 grotendeels in de reguliere scholen ingezet (scholen voor iedereen). De regionale netwerken worden versterkt met de expertise die nu nog door de huidige samenwerkingsverbanden passend onderwijs wordt geleverd. Vanuit de regionale netwerken worden, naast ambulante ondersteuning, in elke regio één of meerdere regionale specialistische onderwijsvoorzieningen ingericht voor kinderen met een zware ondersteuningsbehoefte

³⁶ WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: WRR.

³⁷ Een stevig lokaal team bestaat uit professionals met brede kennis en expertise op het gebied van bijvoorbeeld maatschappelijk werk, opvoeden en opgroeien, ggz en schulden. Raadgever Stevige lokale teams | VNG

³⁸ PO-Raad, VO-raad, ONSwv, Sectorraad GO, Sectorraad Pro en Vivis/Siméa

met een hogere prevalentie³⁹. Daarnaast blijven er, zoals dat nu ook het geval is, een klein aantal landelijke specialistische onderwijsvoorzieningen voor kinderen met een zware ondersteuningsbehoefte met een lage prevalentie⁴⁰ waarbij met name de zeldzaamheid en niet de zwaarte van de ondersteuningsbehoefte maakt dat het van belang is een landelijke nationale voorziening voor deze kinderen in te richten. We hebben bovendien de intentie om toe te werken naar één nationaal expertisepunt, dat zorgt voor een structurele kennis- en ondersteuningsinfrastructuur en een effectieve doorstroom van expertise naar de onderwijspraktijk.

De transitie naar inclusief onderwijs

Om daadwerkelijk de transitie naar inclusief onderwijs te maken is een breed gedragen transitieplan essentieel. Vertegenwoordigers uit het onderwijs en van ouder- en leerlingenorganisaties dringen ook aan op duidelijke stappen en mijlpalen in de transitie naar inclusief onderwijs. Hierin zijn nog flinke stappen nodig, maar de bereidheid om hier gezamenlijk de schouders onder te zetten is groot. OCW neemt de regie in het opstellen van een transitieplan samen met de onderwijssector. Het afgelopen jaar heeft het Ministerie van OCW al intensief samengewerkt met de PO-Raad, VO-raad, Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSww), Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs, Sectorraad Praktijkonderwijs, Vivis en Siméa. De koers zoals beschreven in deel II van de brief wordt onderschreven door deze partijen. Met deze samenwerking is een basis gelegd waar we de komende periode op verder willen bouwen met het bredere onderwijsveld. We werken daarbij intensief samen met leraren, schoolleiders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, lerarenopleidingen, gemeenten, welzijn- en zorgpartijen, kinderopvang, ouders, jongeren en andere betrokkenen. De lerarenvertegenwoordigers hebben recent een signaal gegeven over de zorgen die zij hebben over de haalbaarheid van de ambitie richting inclusief onderwijs en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.⁴¹ We begrijpen die zorgen en de resultaten laten zien dat het belangrijk is om samen aan de slag te gaan. Ik vertrouw erop dat de AOb, CNV en FvOv met ons aan de slag willen om de komende periode stappen te zetten.

Het beleidskader inclusief onderwijs geeft richting aan de transitie. In het transitieplan vullen we dit verder aan op basis van praktijkervaringen en internationale inzichten. Daarbij gebruiken we onder andere de input van de vijf themagroepen, met vertegenwoordigers uit onderwijs en zorg, wetenschappelijke experts en voorlopers uit scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten, die in 2025 gezamenlijk hebben gewerkt aan concrete adviezen op thema's als mindset en inclusieve cultuur, wetgeving, toezicht, ondersteuning in en om de school en het toerusten van de leraar.⁴² Ook aansluiting bij lopende beleidsprogramma's, zoals de Hervormingsagenda Jeugd en de Werkagenda VN-verdrag Handicap en lopende wetsvoorstellen en beleidsinterventies, is cruciaal. Zo wordt geborgd dat huidige interventies en beleidskeuzes bijdragen aan goede ondersteuning voor kinderen én de ontwikkeling van inclusief onderwijs.

Gefaseerde aanpak

We streven ernaar dat in 2035 alle scholen inclusief onderwijs bieden. Voor de kinderen die dat nodig hebben blijven gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen beschikbaar: zo kort als mogelijk en zo lang als

³⁹ Zoals kinderen met een ernstige meervoudige beperking

⁴⁰ Zoals doofblinde kinderen

⁴¹ <https://www.aob.nl/actueel/artikelen/onderwijspersoneel-tegen-affraak-speciaal-onderwijs/>

⁴² De adviezen worden binnenkort gepubliceerd op de rijksoverheid.

noodzakelijk. Dit is een grote opgave die in relatief korte tijd gerealiseerd moet worden. In deze brief is op hoofdlijnen geschetst hoe het onderwijslandschap zich ontwikkelt in de beweging naar inclusief onderwijs. De verdere invulling hiervan vraagt de komende periode om nadere uitwerking in samenspraak met alle betrokken partijen.⁴³ Daarbij is het van groot belang om juist ook de professionals van de werkvloer zelf, leraren en schoolleiders, actief te betrekken. De beweging naar inclusief onderwijs vraagt veel van hen in de dagelijkse praktijk en biedt tegelijkertijd ook kansen. Door samen te werken ontstaat meer gedeelde verantwoordelijkheid en expertise van collega's en partners in en om de school wordt beter benut. Zo kan ook de gezamenlijke schoolontwikkeling meer vorm krijgen, expertise in de school worden georganiseerd en worden gewerkt aan een professionele cultuur waarin leraren elkaar ondersteunen en versterken.

Ik kies voor een gefaseerde aanpak met elke drie jaar een ijkmoment (2029, 2032, 2035) waarin ik samen met de veldpartijen vaststel welke vorderingen gemaakt zijn en wat nodig is om de volgende stappen te zetten. Zo wordt het transitieplan telkens voor drie jaar gevuld. Ik doe dat vanuit de 5 geformuleerde doelstellingen voor inclusief onderwijs:

1. Alle kinderen zijn welkom op een school dichtbij huis;
2. Er is goede ondersteuning voor de kinderen en het schoolteam;
3. Alle kinderen leren en ontwikkelen zich;
4. Kinderen, hun ouders en het schoolteam hebben volwaardig en gelijkwaardig toegang tot een inclusieve leeromgeving;
5. Alle kinderen participeren.

Het versterken van de ondersteuning aan kinderen en schoolteams is een noodzakelijke randvoorwaarde voor inclusief onderwijs, beter onderwijs en sterkere basisvaardigheden. Alleen wanneer de ondersteuning voor kinderen én het schoolteam op orde is, kan voldaan worden aan de overige doelstellingen. De focus in fase 1 ligt dan ook *op doelstelling 2: goede ondersteuning voor de kinderen en het schoolteam*. In deze fase wordt gewerkt aan het leggen van de basis voor de ondersteuning die nodig is om in de klas en regionaal de juiste ondersteuning te leveren die nodig is om alle kinderen mee te laten doen. In fase 2 (2029–2032) *zal de focus liggen op het daadwerkelijk gaan uitvoeren van deze ondersteuning en het versnellen met realiseren van de andere doelstellingen*. Fase 3 (2032–2035) is de fase waarin, de realisatie van fase 1 en 2 geoptimaliseerd en duurzaam geborgd worden.

Fase 1: 2026–2029

De komende drie jaar wordt onder meer gewerkt aan:

1. **De inrichting van een aantal noodzakelijke voorwaarden.**
 - a. Huisvesting: Wat betekent inclusief onderwijs voor de onderwijs-huisvesting en welke aanpassingen zijn nodig aan schoolgebouwen? Om dit in kaart te brengen wordt onder andere gekeken naar universele designmaatregelen, zoals beschreven in het rapport Bouwstenen voor inclusieve scholen.⁴⁴ Deze maatregelen worden momenteel in de praktijk getoetst binnen het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting van het Nationaal Groeifonds, waarin wordt onderzocht hoe inclusieve, gezonde, duurzame en adaptieve schoolgebouwen gerealiseerd kunnen worden.

⁴³ Leraren, schoolleiders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, lerarenopleidingen, gemeenten, welzijn- en zorgpartijen, kinderopvang, ouders, jongeren en andere betrokkenen.

⁴⁴ Oberon (2025). *Bouwstenen voor inclusievere scholen, naar een ontwerp kader voor inclusievere onderwijshuisvesting*.

- b. Wetgeving: Om de beweging naar inclusief onderwijs mogelijk te maken en te bevorderen, is wijziging van wet- en regelgeving nodig.⁴⁵ De verplichtingen op grond van internationale verdragen en de aanbevelingen van daarop toeziende VN-comités zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt⁴⁶. Om het recht op inclusief onderwijs in een reguliere school steviger te verankeren, wordt onder andere onderzocht hoe de schotten in wet- en regelgeving tussen regulier en speciaal onderwijs kunnen worden verlaagd of opgeheven. Met de beleidsregel Inclusieve leeromgeving is al een eerste stap gezet, maar er is meer nodig. In dat kader worden de implicaties en de knelpunten van de beweging naar inclusief onderwijs voor in ieder geval de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Leerplichtwet in kaart gebracht. Zo is het bijvoorbeeld voor een kind dat staat ingeschreven op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs momenteel wettelijk niet toegestaan om voltijds regulier onderwijs te volgen.
- c. Toezicht: Inclusief onderwijs vraagt om ander toezicht voor scholen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en zorgpartijen. In het kader van de beweging naar inclusief onderwijs zal samen met de betrokken inspecties worden bezien wat aanpassing van wet- en regelgeving in het kader van inclusief onderwijs betekent voor het toezicht op onderwijs, jeugdhulp en zorg.
- d. Geldstromen: Wanneer meer kinderen, die nu gespecialiseerd onderwijs volgen, onderwijs gaan volgen op een reguliere school, vraagt dit om een andere verdeling van middelen. Een deel van de zware ondersteuningsmiddelen die nu naar het gespecialiseerd onderwijs gaan, zal dan bijvoorbeeld ingezet moeten worden in het reguliere onderwijs. We gaan onderzoeken hoe de lichte en de zware ondersteuningsmiddelen het beste kunnen worden verdeeld om inclusief onderwijs mogelijk te maken en op welke termijn.
- e. Transitiekosten: De transitie naar inclusief onderwijs kan kosten met zich meebrengen. In lijn met de motie Westerveld (GL-PvdA)⁴⁷ over de financiële impact van de Werkagenda inclusief onderwijs, brengen we de transitiekosten en de gevolgen voor de bekostiging in kaart.
- f. Opleidingen leraren en schoolleiders: Voor het voldoende toerusten van leraren en schoolleiders ligt een belangrijke rol bij opleidingen, zowel initieel als post-initieel. We brengen in kaart wat de startende leraar en schoolleider moeten kennen en kunnen en welke kennis en vaardigheden op welk moment in de doorgaande professionalisering aan bod moeten komen.
- g. Toegankelijkheid curriculum en leermiddelen: De beweging naar inclusief onderwijs vraagt om een curriculum en leermiddelen die binnen het regulier onderwijs toegankelijk, beschikbaar en passend zijn voor een brede groep leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte. De nieuwe kerndoelen voor po en vo en de functionele kerndoelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd en kunnen scholen helpen om beter en breder te differentiëren. Onderzocht moet worden wat er nodig is om de reguliere en functionele

⁴⁵ Motie van Meenen Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 460

⁴⁶ Artikel 24 VN-verdrag Handicap; artikel 23 en 28 VN-Kinderrechtenverdrag; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands, CRPD/C/NLD/CO/1 27 september 2024.

⁴⁷ Motie Westerveld Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 462

kerndoelen in samenhang binnen het regulier onderwijs in te kunnen zetten. Het is bij de ontwikkeling van leermiddelen bovendien van belang de diversiteit aan kinderen in de klas als uitgangspunt te nemen en ervoor te zorgen dat de leermiddelen toegankelijk en adaptief zijn en voldoende mogelijkheden voor differentiatie bieden.⁴⁸

2. **De ontwikkeling en/of aanpassing van beleidsmatige kaders.**

Hierbij wordt gedacht aan:

- a. Uitwerken van de doelstellingen: De hierboven genoemde 5 doelstellingen voor inclusief onderwijs worden uitgewerkt in meetbare opbrengsten en benodigde veranderingen. Aan de hand van deze uitwerking kan de verdere beleidsontwikkeling ingericht worden en de voortgang worden gemonitord.
- b. Landelijke kaders op het gebied van ondersteuning: Deze kaders geven richting aan wat van de scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden verwacht mag worden bij het versterken van de pedagogische basis en het schoolklimaat en bij de vormgeving van het interdisciplinair en transdisciplinair samenwerken in en om de school.
- c. Regie, rollen en verantwoordelijkheden: De rollen en verantwoordelijkheden van de schoolleider, het schoolbestuur, het samenwerkingsverband, de gemeente en alle andere betrokken partijen moeten verder uitgewerkt worden. Denk daarbij aan wie waarvoor verantwoordelijk is in de ondersteuning van kinderen, hoe partijen gezamenlijk besluiten nemen en hoe expertise, middelen en ondersteuning georganiseerd worden in en om de school.

3. **Het ontwerpen van het regionaal ondersteuningsnetwerk**

Zoals beschreven in deze brief gaan de huidige schoolbesturen voor regulier en gespecialiseerd funderend onderwijs samen met de partners in de regio een regionaal ondersteuningsnetwerk vormen van waaruit het onderwijs geboden wordt op de inclusieve scholen of waar nodig op aparte locaties specialistische onderwijsondersteuning. We gebruiken de komende periode om samen met de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen een ontwerp te maken voor deze regionale structuur. Mede naar aanleiding van de motie Westerveld (GL-PvdA) en Ceder (CU)⁴⁹ betrekken wij het advies van Peeters. Hij heeft op verzoek van ONSwv en naar aanleiding van de motie Soepboer (NSC)⁵⁰ een advies, genaamd *Over de lijnen en grenzen aan vrijblijvendheid*, geformuleerd dat u in bijlage 7 aantreft.⁵¹ Dit advies is gebaseerd op 13 regiogesprekken met vele vertegenwoordigers uit het onderwijsveld.⁵² Peeters adviseert onder andere om een inclusieve leeromgeving voor alle kinderen centraal te stellen, de samenwerkingsverbanden hier een belangrijke rol in te geven in de route naar 2035 en ze daarna als construct op te heffen. Ik onderschrijf het advies om een inclusieve leeromgeving centraal te stellen en onderken dat samenwerkingsverbanden hierbij een

⁴⁸ Zie voor meer informatie bijlage 2, punt 5.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2025–2026, 36 663, nr. 24.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 484. De motie verzoekt de regering 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.

⁵¹ René Peeters (februari 2026). *Over de lijnen*

⁵² Aan de regiogesprekken namen vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen (po, vo, gespecialiseerd onderwijs), gemeenten (onderwijs en jeugd), ouders vanuit de Ondersteuningsplanraden en Raden van Toezicht in de regio deel. Daarnaast sloten vertegenwoordigers van het Ministerie van OCW, het Ministerie van VWS, de Sectorraad PRO, de PO-Raad, de VO-raad en de Sectorraad GO aan.

belangrijke rol hebben. Die belangrijke rol zie ik echter ook voor de schoolbesturen van het regulier en gespecialiseerd onderwijs, de leraren en de schoolleiders. Op welke wijze de expertise van de huidige samenwerkingsverbanden passend onderwijs wordt toegevoegd aan de regionale ondersteuningsnetwerken is onderdeel van het ontwerpen van het regionaal ondersteuningsnetwerk. Omdat ik hierin ook een belangrijke rol voor kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, welzijn en waar nodig jeugdhulpaanbieders zie, bekijk ik samen met mijn collega's de Minister van Langdurige zorg, Jeugd en Sport en Minister voor Werk en Participatie wat hiervoor nodig is.

III. Verbeteraanpak passend onderwijs en samenwerkingsverbanden

Er zijn de afgelopen jaren mooie stappen gezet binnen de verbeteraanpak passend onderwijs: 12 van de 25 maatregelen zijn afgerond. De overige 13 zijn in uitvoering waarvan een groot aantal de afronding nadert. De effecten hiervan zijn beschreven in de doelstellingenmonitor 2026 (bijlage 8).⁵³ Dit jaar ronden we de verbeteraanpak passend onderwijs af en wat nodig is, nemen we mee in het *transitieplan van passend naar inclusief onderwijs*.

Ten opzichte van de start van de verbeteraanpak in 2021 is de inspraak van leerlingen beter, zien ouders een verbetering in de overleggen met scholen en zien ouders en leerlingen dat informatie over passend onderwijs beter vindbaar is. Ook beoordelen zij de samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs als beter. Tegelijkertijd blijven structurele knelpunten bestaan, zoals in de belasting van leraren en de aansluiting met jeugdhulp. De komende tijd gaan we daarmee aan de slag. Specifiek richten we ons op het voorkomen en terugdringen van schoolverzuim met het wetsvoorstel verzuim en het wetsvoorstel maatwerk. We informeren uw Kamer in bijlage 1 van deze brief uitgebreider over de uitwerking van de maatregelen en de voortgang op enkele moties en toezeggingen (bijlage 2). De voortgang van alle maatregelen van de verbeteraanpak staat beschreven in de vijfde voortgangsrapportage passend onderwijs (bijlage 3).

Landelijke norm voor basisondersteuning

Met een landelijke norm voor basisondersteuning verminderen de verschillen in ondersteuning tussen samenwerkingsverbanden en scholen. Dit geeft duidelijkheid aan scholen, ouders en leerlingen over welke basisondersteuning scholen ten minste moeten bieden. Dit draagt op korte termijn bij aan goed onderwijs voor alle kinderen en geeft richting en houvast in de beweging naar inclusief onderwijs. De AOb en Ouders & Onderwijs werken voortvarend om eind 2027 een volledige landelijke norm voor basisondersteuning op te leveren, aanvullend op het al uitgewerkte voorstel voor de drie ondersteuningsgebieden lees-/spellingproblemen en dyslexie, (hoog)begaafdheid en taak-/werkgedrag. Het streven is om het wetsvoorstel en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur, die toeziet op de eerste drie uitgewerkte ondersteuningsgebieden, in 2027 in internetconsultatie te brengen. We roepen scholen en samenwerkingsverbanden op om op basis van het advies en bijbehorend rapport⁵⁴ nu al met elkaar met de norm aan de slag te gaan.

⁵³ SEO en Oberon (maart 2026). *Eindmonitor: Doelstellingenmonitor passend onderwijs*.

⁵⁴ AOb en Ouders & Onderwijs. (2025). *Op naar een landelijke norm voor basisondersteuning*.

Zorgplicht en doorzettingsmacht

De zorgplicht passend onderwijs is een cruciale pijler in het stelsel van passend onderwijs. Helaas komt het in de praktijk nog te vaak voor dat een school de zorgplicht niet goed naleeft, bijvoorbeeld door niet goed te onderzoeken of zij een leerling de benodigde ondersteuning kan bieden. Of als een school zegt dat vol te zijn, terwijl leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte wel een plek krijgen. Daarom nemen wij maatregelen voor een betere naleving van de zorgplicht (bijlage 1). Ondanks deze maatregelen zullen er uitzonderlijke situaties voorkomen waarin partijen er niet uit komen wát voor onderwijsondersteuning nodig is om het kind het beste te helpen, of wáár de leerling het beste geholpen kan worden. Dan is het nodig dat er een partij is die hierover een bindend besluit kan nemen in het belang van de leerling: doorzettingsmacht. Conform de wens van uw Kamer⁵⁵ hebben wij ter voorbereiding op een wetstraject, samen met relevante vertegenwoordigers⁵⁶, een concrete vorm van doorzettingsmacht in passend onderwijs uitgewerkt (bijlage 1). Wij willen het wetsvoorstel in 2028 in internetconsultatie brengen.

Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden hebben regionale vrijheid om in de context van de regio te doen wat nodig is voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, passend bij de uitdagingen in de regio. Dit heeft als gevolg dat samenwerkingsverbanden op verschillende manieren zijn georganiseerd en gepositioneerd. Inmiddels zien we dat er ook ongewenste verschillen zijn ontstaan die nadelig kunnen uitpakken voor leerlingen en hun ouders. Uw Kamer vindt dat meer uniformiteit in de praktijk leidt tot meer duidelijkheid. De motie Soepboer (NSC) verzocht 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.⁵⁷ Zoals eerder toegelicht in deze brief zetten we met het advies *Over de lijnen* samen met samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in op een regionale structuur die past bij inclusief onderwijs. Hoe dit er precies uit ziet en hoe dit kan worden gerealiseerd wordt in fase 1 van de transitie nader uitgewerkt. In bijlage 1 gaan we hier nader op in.

IV. Voorkomen en terugdringen van schoolverzuim

Verreweg de meeste leerlingen gaan gewoon naar school (98%).⁵⁸ Het belang hiervan spreekt voor zich: goed onderwijs begint in het contact tussen leraar en klas, en samen met leeftijdsgenoten leren en ontwikkelen draagt daaraan bij. Helaas blijkt uit de cijfers van de leerplichttellingen van schooljaar 2024–2025 (bijlage 9) dat het schoolverzuim opnieuw stijgt. Het absoluut verzuim, waarbij kinderen die leerplichtig zijn geen schoolinschrijving hebben, is met 9% toegenomen (van 14.979 naar 16.351 kinderen). Van deze groep zijn 6.662 (44%) leerlingen weer teruggeleid naar school. Ook steeg het langdurig relatief verzuim, waarbij

⁵⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019–2020, 31 497, nr. 354

⁵⁶ ONSwv, vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, Geschillencommissie Passend Onderwijs, Stichting Onderwijsconsulenten, Stichting Gedragswerk, Stem van de vso-leerling, LAKS, LBVSO, Adviesraad Eigenwijsheid, Balans, Ouders en Onderwijs, PO-raad, VO-raad, Sectorraad GO, AOb, AVS, VOS ABB, Inspectie van het Onderwijs, NJi, Steunpunt Passend Onderwijs, Ministerie van VWS.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 484.

⁵⁸ Op basis van de huidige definitie van absoluut verzuim, langdurig relatief verzuim en vrijstellingen.

ingeschreven leerlingen meer dan vier weken ongeoorloofd afwezig zijn, met 12% (van 4.294 naar 4.804 kinderen). Van deze groep werden 2.021 leerlingen (42%) weer teruggeleid naar school. Bij het aantal vrijstellingen van de Leerplichtwet is eveneens een stijging zichtbaar. De vrijstellingen op grond van psychische of lichamelijke beperkingen (art. 5 onder a LPW 1969) stegen met 15% (van 9.726 naar 11.194) en de vrijstellingen vanwege richtingsbezwaren (art. 5 onder b LPW 1969) stegen met 16% (van 2.475 naar 2.860). Op verzoek van uw Kamer staan bovenstaande cijfers ook op het dashboard «OCW in cijfers», conform de motie Westerveld (GL-PvdA) en Rooderkerk (D66)⁵⁹, aangevuld met andere relevante gegevens over passend onderwijs. Deze gegevens zullen we met de leerplichttellingen blijven actualiseren. Ook zijn, op verzoek van uw Kamer, de aantallen ingewilligde aanvragen voor afwijking van de onderwijstijd in kaart gebracht. Voor het schooljaar 2024/2025 waren dat er in totaal 6.131.⁶⁰

Verzuim	2023–2024	2024–2025 (huidige telling)	Teruggeleid naar school/ geholpen in schooljaar 2024–2025
Absoluut verzuim totaal	14.979	16.351 (+ 9%)	6.626 (44% van het totaal)
Langdurig relatief verzuim totaal	4.294	4.804 (+ 12%)	2.021 (42% van het totaal)

De toename van het verzuim over de afgelopen jaren wordt vrijwel geheel veroorzaakt door de stijging van het absoluut verzuim.⁶¹ Deze stijging zit met name in de groep kinderen zonder eerdere schoolinschrijving. Belangrijke verklarende factoren zijn de oorlog in Oekraïne en de komst van nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs.^{62, 63, 64} Ook spelen de wachttijden in de jeugdhulp en de administratieve ruis in de gemeentelijke administratie een belangrijke rol.^{65, 66} Daarnaast blijkt het langdurig relatief verzuim over een langere periode (van voor de pandemie) relatief stabiel.

Wetsvoorstel Terugdringen schoolverzuim

Om het tij te keren is het afgelopen jaar een aantal noodzakelijke stappen gezet. Op 7 april 2026 heeft uw Kamer het wetsvoorstel *Terugdringen schoolverzuim* aangenomen. Dit voorstel versterkt onder meer het (preventieve) verzuimbeleid van scholen en brengt leerplichtambtenaren, samenwerkingsverbanden en gemeenten beter in positie om verzuim terug te dringen. Ook verbetert het de procedure om langdurige vrijstellingen (art. 5 onder a LPW 1969) te voorkomen. Daarnaast brengt het wetsvoorstel het totaalverzuim beter in beeld, onder meer door ook geoorloofd verzuim mee te nemen. Naar verwachting zullen de verzuimcijfers hierdoor eerst een stijging laten zien, voordat ze een daling tonen

⁵⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 497, nr. 506 en TZ202603–184.

⁶⁰ Voor het basisonderwijs betrof dit 1.423 aanvragen en voor het speciaal basisonderwijs 317. In het voortgezet onderwijs ging het om 1.030 inwilligingen en in het praktijkonderwijs om 91. Voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs waren de aantallen respectievelijk 940 en 2.330.

⁶¹ Sinds 2020–2021 – het jaar dat het verzuim sterk toenam – wordt 88% van de totale stijging verklaard door het absoluut verzuim. Ten opzichte van 2018–2019 is dat zelfs 95%.

⁶² KBA Nijmegen. (2025). *Beter zicht op verzuim*

⁶³ SEO, Sardes, CAOP en Pharos (2026). *Van tijdelijke opvang naar duurzame deelname*

⁶⁴ In de gemeente Cranendonck steeg bijvoorbeeld het absoluut verzuim van 390 in 2023/2024 naar 1.132 in 2024/2025. Dit bepaalt meer dan de helft van de stijging van absoluut verzuim tussen 2023/2024 en 2024/2025 in heel Nederland.

⁶⁵ KBA Nijmegen. (2025). *Beter zicht op verzuim*

⁶⁶ Gemeente Amsterdam (2026). *Waarom steeds meer kinderen niet naar school gaan en hoe we dat aanpakken*

door inzet van de maatregelen.⁶⁷ Om de stijgende verzuimtrend te keren, zijn naast de wet ook aanvullende (uitvoerings-)maatregelen nodig.

Daarom gaan we scholen en andere betrokkenen ondersteunen bij de implementatie van de wet. Dit doen we onder meer middels een meerjarig project⁶⁸, een toolkit «van wet naar mindset» voor scholen⁶⁹ en e-learnings voor leraren⁷⁰. In de ondersteuning aan jeugdartsen en samenwerkingsverbanden bij de aangepaste vrijstellingsprocedure, nemen we ook de motie Claassen (PVV)⁷¹ mee.

Sterk schoolklimaat

Scholen vervullen een sleutelrol maar onderschatten de verzuimproblematiek en eigen rol vaak.⁷² Een sterk schoolklimaat en sturen op actieve schoolaanwezigheid zijn cruciaal in de aanpak van verzuim. Wij verwachten dat de inzet voor inclusief onderwijs op het versterken van het schoolklimaat en de pedagogische basis bijdraagt aan het terugdringen van het verzuim. Dit geldt ook voor de acties die we ondernemen voor zorgplicht en doorzettingsmacht.

Wetsvoorstel Maatwerk

In lijn met het Coalitieakkoord zetten we daarnaast in op meer flexibiliteit in (onderwijs)oplossingen als kinderen dreigen uit te vallen. Dit doen we met het wetsvoorstel *Maatwerk in het funderend onderwijs* waarin enkele tijdelijke maatregelen wettelijk geborgd worden: het experiment onderwijszorgarrangementen, het Actieprogramma Digitale School⁷³ en de inzet en initiatieven voor niet-ingeschreven kinderen. Het doel is om het aantal jeugdigen dat, vanwege lichamelijke of psychische oorzaken, uitvalt van onderwijs of dreigt uit te vallen fors te verminderen door het uitbreiden van de ondersteuningsmogelijkheden voor scholen en samenwerkingsverbanden. Om het onderwijsprogramma aan te passen naar de behoeften en het onderwijspotentieel van deze kinderen, krijgen scholen en samenwerkingsverbanden meer ruimte op het gebied van onderwijstijd, -inhoud, -locatie en (voor alleen samenwerkingsverbanden) onderwijsbekostiging; altijd in overleg met en na instemming van ouders. Daarnaast stelt het wetsvoorstel een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden: ten behoeve van de afbakening van de doelgroep met het oog op zorgvuldige inzet van een passend onderwijsprogramma. Het wetsvoorstel gaat voor de zomer van 2026 in internetconsultatie. De beoogde inwerkingtreding van de wet is in 2028.

Slot

Het Ministerie van OCW stelt het komend jaar samen met het Ministerie van VWS en de onderwijssector een *Transitieplan van passend naar inclusief onderwijs* op waarin het Ministerie van OCW de regie neemt. Deze transitie vraagt om een heldere en gedeelde visie, een gefaseerd

⁶⁷ Een belangrijke reden hiervoor is dat met het wetsvoorstel ook (langdurig) geoorloofd verzuim en de stapeling van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in beeld komt.

⁶⁸ Onder uitvoering van onder andere Ingrado, de Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland en de sectorraden. Hierbij worden ook inzichten meegenomen uit onderzoek naar belemmerende en stimulerende factoren in de school voor het tegengaan van verzuim, dat uw Kamer in de bijlage 10 vindt.

⁶⁹ Ontwikkeld door het Steunpunt Passend Onderwijs.

⁷⁰ Ontwikkeld door het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid.

⁷¹ Kamerstukken II, 2025–2026, 36 663, nr. 28.

⁷² KBA Nijmegen. (2025). *Beter zicht op verzuim*

⁷³ Als bijlage 11 bij deze brief is de eerste tussenrapportage Opbrengsten digitaal afstandsonderwijs (Oberon, 2026) gevoegd.

transitieplan en actieve betrokkenheid van gemotiveerde en kundige organisaties in en om de scholen. Het uitgangspunt is dat alle kinderen op een school dichtbij huis goed onderwijs krijgen, vormgegeven vanuit een sterk schoolklimaat en een goede pedagogische basis op school én daarbuiten. De focus ligt de komende periode op het versterken van de ondersteuning voor kinderen en schoolteams. Hierbij wordt onder andere aan de randvoorwaarden voor inclusief onderwijs, aan de ontwikkeling van beleidsmatige kaders en aan het ontwerpen van het regionaal ondersteuningsnetwerk gewerkt. We bouwen hierbij voort op de samenwerking met de onderwijsraden en breiden deze uit met de vertegenwoordigers van leraren, schoolleiders, ouders, leerlingen en gemeenten. Wij willen met alle betrokkenen komen tot een Convenant *Samen werken aan een inclusieve leeromgeving*, waarin we met elkaar de intentie vastleggen om de komende periode te werken aan de beweging naar inclusief onderwijs en afspraken te maken over wie hierin wat oppakt. Hiermee markeren we de start van een nieuwe fase en onderschrijven we dat we gezamenlijk werken aan inclusief onderwijs.

Omdat de transitie naar inclusief onderwijs tijd vergt, blijft er de komende jaren ook gewerkt worden aan maatregelen om passend onderwijs, en daarmee de ondersteuning voor kinderen in de huidige situatie, verder te verbeteren.

Daarnaast blijven we de komende periode onverminderd inzetten op goede ondersteuning voor leerlingen, leraren en schoolteams – in zowel het regulier als gespecialiseerd onderwijs – en wordt er onder andere verder gewerkt aan zorgplicht, doorzettingsmacht, meer uniformering van de samenwerkingsverbanden, de landelijke norm voor basisondersteuning en het voorkomen en terugdringen van schoolverzuim. Daarbij zorgen we dat de maatregelen die we op de korte termijn inzetten, op de lange termijn bijdragen aan een inclusieve leeromgeving voor alle kinderen.

Veel scholen werken samen met externe partners al aan inclusief onderwijs. Ik nodig alle scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgpartners uit om, binnen de mogelijkheden die er nu al zijn, gezamenlijk stappen te zetten richting een inclusieve leeromgeving voor alle kinderen en jongeren. Ook hier kan een lokaal convenant een mooie basis voor bieden.

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