Bijlage 1 – Uitwerking maatregelen passend onderwijs

In deze bijlage geven we nader toelichting op de inzet op het collectief en de context en op een aantal maatregelen uit de verbeteraanpak passend onderwijs. De afgelopen jaren is een groot deel van de verbetermaatregelen uitgevoerd. Zo hebben leerlingen vanaf 1 augustus 2025 hoorrecht over hun eigen ontwikkelingsperspectief, hebben alle samenwerkingsverbanden ouder- en jeugdsteunpunten ingericht, zijn er meer voorzieningen voor (hoog)begaafde leerlingen en is voor ruim 3300 leerlingen een plek gecreëerd binnen het experiment onderwijszorgarrangementen. Het andere deel van de maatregelen is volop in uitvoering, zoals het wetsvoorstel *Terugdringen schoolverzuim* en het wetsvoorstel *Maatwerk in het funderend onderwijs*, of er wordt toegewerkt naar de afronding.

Van inzet op het individu en op doelgroep naar inzet op collectief en de context
In het realiseren van goed onderwijs voor iedereen is het essentieel om een (school)context te creëren die de leraar in staat stelt om gedifferentieerd les te geven aan alle kinderen, ook kinderen met specifieke ondersteuningsbehoeften. De afgelopen jaren is veel ingezet op en geïnvesteerd in de verbetering van het onderwijs met specifieke aanpakken voor o.a. (hoog)begaafde[1] en dyslectische[2] leerlingen en de LBVSO werkt momenteel aan een advies gericht op neurodivergentie in het onderwijs.[3] Het is nu zaak om de geleerde lessen en opbrengsten te borgen en te verduurzamen binnen de bredere inzet van goed onderwijs voor alle kinderen. Hierbij past de toevoeging van de structurele middelen voor (hoog)begaafde leerlingen van €23,3 miljoen aan de structurele bekostiging aan samenwerkingsverbanden die per 2026 is ingegaan (voorheen werden deze middelen als subsidie toegekend) en het continueren van de producten en diensten van het Landelijk Kenniscentrum Hoogbegaafdheid[4] tenminste tot en met 2030.[5] Ook kan, conform het 'Coalitieakkoord 2026-2030', met deze middelen voldoende hoogbegaafdheidsonderwijs geborgd worden.

OCW en VWS werken sinds de zomer van 2023 aan het Verbeterplan aanpak dyslexie. Het doel van dit plan is dat alle kinderen goed leren lezen en passende ondersteuning krijgen. Dyslexiezorg wordt alleen ingezet als dat echt nodig is. We gaan uit van het principe dat de school ondersteuning biedt voor de niveaus 1 tot en met 3 en pas bij niveau 4 diagnostiek en in indien nodig specialistische dyslexiebehandeling in het zorgdomein wordt ingezet.[6] Dyslexie Centraal heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld en ondersteunt (met subsidie van OCW) scholen bij het werken aan kwalitatief lees- en spellingsonderwijs en bij de ondersteuning van lees-/spellingsproblemen en dyslexie. Met extra subsidie van OCW en VWS levert Dyslexie Centraal medio 2026 een plan van aanpak op voor de ontwikkeling van een landelijke datamonitor leesproblemen en dyslexie. Het is belangrijk om de opbrengsten van het Verbeterplan te borgen en bestendigen. OCW en VWS maken hier dit jaar nog afspraken over met onder meer Dyslexie Centraal en Steunpunt Passend Onderwijs. Daarnaast wordt een landelijke norm voor basisondersteuning voor onder andere lees-/spellingsproblemen en dyslexie geborgd in onderwijswetgeving. Uitgangspunt blijft dat kinderen die dyslexiezorg nodig hebben, hier tijdig en passend toegang toe houden. Ook de maatregelen gericht op lees- en schrijfprestaties van leerlingen in het funderend onderwijs in het kader van het Masterplan basisvaardigheden dragen hieraan bij.

Website 'Jouw Weg in Passend Onderwijs'
Het is belangrijk dat school en ouders goed met elkaar samenwerken. Ouders hebben goede heldere informatie nodig over passend onderwijs om goed met school het gesprek te kunnen voeren over hun kind. De infographic "Jouw weg in passend onderwijs" geeft ouders op een eenvoudige manier veel informatie over passend onderwijs en rechten en plichten. Onderdeel van

[1] Plan van aanpak hoogbegaafdheid 2022-2025, twee subsidieregelingen *Begaafde leerlingen* (2019-2022; 2023-2025) en het Kenniscentrum Hoogbegaafdheid (2022-2030).
[2] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 497, nr. 466.
[3] Landelijke ontwikkelaanpak neurodiversiteit in het onderwijs, onder regie van LBVSO
[4] Het KCHB is in maart 2022 in opdracht van OCW ingericht.
[5] Hiermee geven we uitvoering aan de motie Heerema (VVD) c.s.: Kamerstukken II, 2019-2020, 31 497, nr. 378.
[6] Protocol-Dyslexie-Diagnostiek-en-Behandeling-3.0.pdf

deze infographic is ook de zogenaamde escalatieladder. Voor verschillende situaties is voor ouders schematisch weergegeven welke stappen ze kunnen volgen als zij en school of samenwerkingsverband het niet met elkaar eens zijn over passend onderwijs. De infographic is gedeeld met samenwerkingsverbanden, scholen, ouder- en jeugdsteunpunten, sectorraden en gemeenten. Zij zijn opgeroepen de infographic zo veel mogelijk verder te verspreiden. De infographic is sinds de landering 15.000 keer bezocht.

Zorgplicht en doorzettingsmacht verbeteren
Scholen blijken zorgplicht soms te ontwijken. Bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor een minder goede beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs over de onderwijsresultaten of voor de werkdruk die een kind met zich mee kan brengen gezien de extra ondersteuning die er nodig is.[7] Het mag niet zo zijn dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte om die reden geweigerd worden. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de aanpassing van de onderzoekskaders,[8] waarbij de voorgenomen aanpassing is dat de leerresultaten minder zwaar meewegen bij de integrale beoordeling van scholen. De Inspectie van het Onderwijs verkent daarnaast op welke wijze inclusief onderwijs een plek krijgt in het nieuwe onderzoekskader, conform de motie Moorman (GL-PvdA).[9]

We nemen meer maatregelen voor betere naleving van de zorgplicht door:
- scholen te informeren over wat de zorgplicht inhoudt en hoe de zorgplicht werkt;
- scholen te verplichten om aanmeldformulieren, de aanmeldprocedure en informatie over de werking van de zorgplicht op te nemen op de website en in de schoolgids, conform de motie Krul (CDA).[10] Zo zijn ouders op de hoogte van de werking van de zorgplicht;
- te onderzoeken hoe scholen het aantal beschikbare plaatsen (groepsaantallen en groepscapaciteit) openbaar kunnen maken, zodat scholen transparant zijn richting ouders welke groepen vol zijn, naar aanleiding van de eerder genoemde motie Krul (CDA);
- een leidraad op te (laten) stellen voor het onderzoek dat scholen moeten doen als een leerling zich aanmeldt om te beoordelen of de school kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte;
- te verkennen of het wenselijk is dat scholen verplicht advies en hulp vragen aan het samenwerkingsverband bij mogelijke handelingsverlegenheid. Het samenwerkingsverband biedt zodanig ondersteuning dat het professioneel handelen van de school duurzaam wordt versterkt. Zo is de school in de toekomst beter in staat passend onderwijs te geven;
- met de Inspectie van het Onderwijs onderzoeken we hoe de zorgplicht effectiever gehandhaafd kan worden;
- scholen meer ruimte te bieden om de zorgplicht beter in te vullen, met het wetsvoorstel *Maatwerk in het funderend onderwijs*.

We bekijken hierbij of aanscherping van de wet nodig is. Ondanks deze maatregelen zullen er uitzonderlijke situaties voorkomen waarin partijen er niet uit komen. De leerling dreigt hierdoor uit te vallen of komt thuis te zitten. 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 Kamer[11] hebben wij ter voorbereiding op een wetstraject, samen met relevante

[7] Hiermee geven we uitvoering aan de toezegging: "De Tweede Kamer ontvangt een brief met een terugkoppeling van de gesprekken die de staatssecretaris voert met scholen over de mogelijkheid dat scholen leerlingen gaan weren die risico lopen op hoog verzuim, in het licht van de voorgestelde registratieplicht in de Wet terugdringen schoolverzuim." (TZ202603-183)
[8] Kamerstukken II 2025–2026, 31 293, nr. 865.
[9] Kamerstukken II, 2025-2026, 36 800 VIII, nr. 93.
[10] Kamerstukken II, 2024-2025, 31 293, nr. 820
[11] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 497, nr. 354

vertegenwoordigers[12], een concrete vorm van doorzettingsmacht in passend onderwijs uitgewerkt.[13, 14]

Deze ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

a) Doorzettingsmacht wordt altijd voorafgegaan door een traject van doorzettingskracht.
Alle vertegenwoordigers vinden dat alle betrokkenen voorafgaand aan doorzettingsmacht samen moeten proberen tot een gedragen en passende oplossing te komen. We noemen dat: doorzettingskracht. Hierbij staat de inhoudelijke analyse door relevante betrokkenen centraal: wat heeft de leerling nodig om tot ontwikkeling te komen. Alleen als het echt niet lukt om gezamenlijk tot een oplossing te komen, zet het samenwerkingsverband doorzettingsmacht in. De combinatie doorzettingskracht en doorzettingsmacht wordt ook in onderzoeken als de meest effectieve uitwerkingsvorm gezien.[15, 16, 17, 18] Waar wij het hebben over doorzettingsmacht bedoelen wij dus altijd de combinatie doorzettingskracht en doorzettingsmacht. Het samenwerkingsverband, waar doorzettingsmacht wordt belegd (zie punt b), richt verplicht doorzettingskracht in voordat zij doorzettingsmacht inzet.

b) Doorzettingsmacht wordt belegd bij het samenwerkingsverband.
Alles overziende is het samenwerkingsverband de meest logische plek om de doorzettingsmacht te beleggen. Een zorg die hierbij leeft betreft de "onafhankelijkheid" van samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband wordt gevormd door de schoolbesturen in de regio en wordt als zodanig als onderwijspartij gezien. Ouders en leerlingen maken zich zorgen of het samenwerkingsverband in staat is het belang van de leerling voorop te stellen. Tegelijkertijd heeft het samenwerkingsverband het beste zicht op welke mogelijkheden in de regio zijn om een leerling passend onderwijs te bieden inclusief maatwerk. Het vervult nu al een taak in het adviseren van scholen en ouders over passend onderwijs. In ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden is een vorm van doorzettingsmacht of doorzettingskracht al geregeld.[19] Het wetstraject en de implementatie van de wet dragen met maatregelen bij aan een toetsbaar en navolgbaar besluit en transparantie daarover.

c) Doorzettingsmacht grijpt niet in op de vrijheid van ouders om zelf te beslissen over het onderwijs dat hun kind volgt.
Het proces van doorzettingskracht wordt zodanig geregeld dat uit dat traject een gedragen oplossing komt. In het uitzonderlijke geval dat deze oplossing niet uit het proces van doorzettingskracht volgt, zet het samenwerkingsverband richting scholen doorzettingsmacht in. Scholen moeten gevolg geven aan het besluit van het samenwerkingsverband. Dat wil zeggen dat zij de leerling moeten inschrijven of de leerling het ondersteuningsaanbod binnen het onderwijs moeten bieden waartoe is besloten. Ouders zijn vrij om een school voor hun kind te kiezen en zijn daarom niet gehouden om de uitkomst van doorzettingsmacht te accepteren. Wel blijven zij onverminderd verantwoordelijk voor schoolinschrijving conform de Leerplichtwet.

---

[12] 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
[13] Hiermee geven we uitvoering aan de toezeggingen: "Eind 2025 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over een concrete uitwerking van doorzettingsmacht en een aanscherping van de zorgplicht." (TZ202505-095) en "Bij de wetgeving over onderwijs en zorg wordt de doorzettingsmacht en de onafhankelijkheid hiervan meegenomen."(TZ202304-043)
[14] Waarbij in de uitwerking rekening wordt gehouden met de reeds bestaande geschilbeslechting, zoals de klachtbehandelingen en Geschillencommissie Passend Onderwijs.
[15] Dullaert, M., Stichting Gedragswerk. (2019). *De kracht om door te zetten*.
[16] Stichting Gedragswerk met medewerking Dullaert, M. (2021). *De kracht om door te zetten in de praktijk*.
[17] Ledoux, G., Linden, C. van der, Stege, H. van der, Hoeven, J van der, Eck, P. van, Exalto, R. & Waslander S. (2019). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend Onderwijs – deel 1. Onderzoek naar werking zorgplicht, werken met ontwikkelingsperspectieven, en de positie van ouders in passend onderwijs*.
[18] Als bijlage 13 bij deze brief is het onderzoek Wie beslist? Doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair en voortgezet onderwijs van Oberon gevoegd.
[19] Gerritsen, S., de Roode, J., Vleeskens, M., Middelbeek, L., van Eck., P. *Wie beslist? Doorzettingsmacht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair en voortgezet onderwijs.* Oberon, 2025

Veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben naast ondersteuning vanuit het onderwijs ook jeugdhulp nodig. Omdat het onderwijs- en jeugdzorgaanbod niet altijd integraal benaderd worden, zet ik samen met mijn collega van VWS in op het versterken van de samenwerking tussen onderwijs en zorg juist ook als het aanbod moeilijk tot stand komt. Zo is onderdeel van de nadere inrichting van doorzettingsmacht binnen het onderwijs, op welke manier zorg het best betrokken wordt bij casussen. Simultaan verkennen wij of het onderwijs kan worden betrokken bij casussen in het Regionale Expertteams (RETs) [20]. Soms komt het onderwijs- en/of jeugdzorgaanbod niet tot stand door een vastgelopen samenwerking tussen de verantwoordelijken voor het onderwijs en de zorg. Daarom verkennen wij samen met de betrokken partijen of er behoefte is om een geschillencommissie[21], bestaande uit onderwijs- en zorgleden, in te stellen die een zwaarwegend oplossingsgericht advies geeft in dergelijke casuïstiek. Een eventuele verplichte geschillencommissie kan nader worden beschreven in het convenant Stevige lokale teams[22] of in een bepaling in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO).[23]

Samenwerkingsverbanden
Met de motie Soepboer (NSC)[24] verzocht uw Kamer om de werking en positie van samenwerkingsverbanden te herzien. Naar aanleiding van deze motie heeft ONSwv René Peeters gevraagd om een onafhankelijk advies. Dit advies, genaamd *Over de lijnen en grenzen aan vrijblijvendheid,* doet voorstellen om samenwerkingsverbanden beter in staat te stellen om een dekkend netwerk te organiseren. Mede gebaseerd op dit advies versterken we de positie en slagkracht van samenwerkingsverbanden met de volgende acties[25]:

- We zetten samen met ONSwv en vertegenwoordigers van schoolbesturen in op minder versnippering door het stimuleren van samenwerking en het samenvoegen van samenwerkingsverbanden po en vo. Samenwerking tussen po en vo draagt bij aan een doorgaande lijn, meer duidelijkheid, meer samenhang in beleid en meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overstappende kinderen. We laten dit ontstaan in de regio's waar dit toegevoegde waarde heeft. ONSwv ziet een trekkersrol voor zichzelf en gaat met de achterban en de partners in de eigen regio onderzoeken wat dit voor hen betekent, wat de toegevoegde waarde van (intensievere) samenwerking is, voor wie, in welke vorm en hoe.
- We geven samenwerkingsverbanden de opdracht om een hybridemodel[26] te (gaan) hanteren. Ten eerste is het belangrijk dat een deel van het geld, via schoolbesturen, direct naar de scholen gaat om de ondersteuning zo dichtbij en zo snel mogelijk bij de leerling te kunnen organiseren, conform de afspraken binnen het samenwerkingsverband met de aangesloten schoolbesturen ten gunste van het dekkend netwerk. Ten tweede is het belangrijk dat een deel van de financiering wordt besteed aan kwalitatief goede expertise bij het samenwerkingsverband om voor die leerlingen in te zetten wanneer het de expertise en ondersteuning van de school en het schoolbestuur overstijgt. Hierbij dringen wij erop aan dat het samenwerkingsverband de expertise van het gespecialiseerd onderwijs stevig verbindt met de reguliere scholen binnen het hele samenwerkingsverband.[27] Ten derde verwachten we dat

[20] De RET's zijn door de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) en de 42 jeugdregio's ingericht om passende hulp te organiseren voor jeugdigen met zeer complexe zorgvragen, als de reguliere hulpverlening vastloopt.
[21] Hier wordt niet Stichting Onderwijsgeschillen bedoeld, waar ouders een zaak kunnen indienen bij specifieke geschillen met school.
[22] Het convenant Stevige lokale teams is op 23 maart ondertekent door gemeenten, het rijk en uitvoeringspartners om de werkwijze van lokale teams meer te uniformeren en te versterken en 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.
[23] De Jeugdwet en de wet op het passend onderwijs stellen het OOGO verplicht als overleg tussen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeentebestuurders binnen een regio.
[24] Kamerstukken II, 2023-2024, 31 497, nr. 484.
[25] Hiermee wordt de toezegging TZ202505-094 afgedaan.
[26] De drie inrichtingsmodellen die samenwerkingsverbanden hanteren: leerlingmodel, schoolmodel en expertisemodel. De meeste samenwerkingsverbanden combineren twee of drie modellen in het zogenaamde hybride model.
[27] Van schoolbesturen in het gespecialiseerd onderwijs verwachten wij dat zij de expertise die aanwezig is in hun scholen delen met het regulier onderwijs. En van reguliere scholen en hun schoolbesturen verwachten wij dat ze deze expertise opzoeken en gebruiken. *Programma van Eisen* (2024), p.5.

een samenwerkingsverband eigenstandige taken goed en professioneel uitvoert, vanuit een behoorlijk bestuur, zorgvuldige beleidsvorming en sterke governance met (onafhankelijk) intern toezicht. Wij gaan met ONSwv in gesprek om afspraken te maken hoe hier gevolg aan te geven. Een eenduidig financieringsmodel voor samenwerkingsverbanden vastleggen in wet- en regelgeving is hiermee niet nodig. Bovendien gaat hier onnodig tijd aan verloren die beter besteed kan worden aan de transitie naar inclusief onderwijs, zeker wetende dat in 2035 samenwerkingsverbanden niet meer als zelfstandig construct zullen bestaan.

- We versterken de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Het wetsvoorstel *Reikwijdte Jeugdwet* stond in het eerste kwartaal van 2026 open voor internetconsultatie. Met dit wetsvoorstel wordt een aanscherping van de OOGO-bepaling gerealiseerd, dat gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgkantoren verplicht met elkaar overleggen over het in samenhang inzetten van onderwijsondersteuning, jeugdhulp en langdurige zorg op in ieder geval cluster 3 en 4 scholen.[28] Om te borgen dat er in de praktijk afspraken worden gemaakt, voorziet het conceptwetsvoorstel in een geschillenregeling. We blijven kijken naar wat nog meer kan en nodig is om die samenwerking te verbeteren en te versterken.
- Het wetsvoorstel *Bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs* stond in het eerste kwartaal van 2026 open voor internetconsultatie. Met dit wetsvoorstel stellen we minimale eisen aan het bestuur en intern toezicht van samenwerkingsverbanden en scholen. Zo wordt onafhankelijk intern toezicht verplicht, conform de eerder genoemde motie van Van den Hul en Westerveld (GL-PvdA).[29] Hiermee wordt ook de governance van een samenwerkingsverband eenduidiger, conform de motie Soepboer (NSC)[30], doordat elk samenwerkingsverband een onafhankelijk intern toezicht heeft en duidelijk is wat de rol van het bestuur en van het intern toezicht is. We verwachten het wetsvoorstel begin 2027 bij uw Kamer te kunnen indienen.
- Samen met de Inspectie van het Onderwijs, DUO en ONSwv werken we aan beter grip en zicht op data over passend onderwijs en zorgen we dat partijen die gegevens kunnen benutten. Doel hiervan is het verbeteren van sturingsmogelijkheden (onder andere door betere vergelijkbaarheid), toezicht en beleidsvorming door deze betrokkenen. Hiervoor is een werkgroep ingericht met vertegenwoordigers van de eerder genoemde partijen, die de centrale verzameling en doelmatige verstrekking van data over alle wettelijke opdrachten rond passend onderwijs in kaart brengt.
  Afgelopen periode heeft de werkgroep uiteengezet wat nodig is om te voorzien in de groeiende behoefte aan betrouwbare en volledige informatie over passend onderwijs, ook vanuit uw Kamer. Zij gaan nu verder met de technische uitwerking van de wettelijke opdrachten waarbij een concrete databehoefte speelt, zoals afwijking van onderwijstijd, het identificeren van leerlingenstromen en verbeterde registratie van toelaatbaarheidsverklaringen en ontwikkelingsperspectieven. Aan een deel van de behoeften kan worden voorzien met wijzigingen in systemen of informatiehuishouding, een ander deel vereist wijzigingen van wet- en regelgeving. De werkgroep maakt inzichtelijk wat concreet nodig is en van wie. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van al lopende wetstrajecten om vereiste wijzigingen te kunnen organiseren.

[28] Kamerstukken II, 2025-2026, 31497 nr. 510
[29] Kamerstukken II, 2020-2021, 31497, nr. 373. Hiermee wordt de toezegging inzake de governance van samenwerkingsverbanden om een wetsvoorstel in internetconsultatie te brengen, waarin wordt geregeld dat interne toezichthouders bij een samenwerkingsverband ook echt onafhankelijk zijn (TZ202207095).
[30] Kamerstukken II, 2023-2024, 31497, nr. 484.