

**Aan**

Ministerie van OCW

De heer drs. K.M. Becking, Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*In afschrift aan*

Directie Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning, ter attentie van de heer drs. M.R.T.W. Sanders  
Vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

**Onderwerp**

Bestuursreactie op het onafhankelijk advies Over de lijnen

**Bijlage**

Advies Over de lijnen en grenzen aan vrijblijvendheid, René Peeters, 2 februari 2026

13 februari 2026

Geachte heer Becking,

Per brief van 24 april 2025 heeft uw voorganger de Tweede Kamer geïnformeerd over stappen in de verbetering van passend onderwijs. Een van de onderwerpen in deze brief is een hernieuwde indeling van samenwerkingsverbanden. ONSwv, het Overkoepelend Netwerk van Samenwerkingsverbanden passend onderwijs, heeft de opdracht gekregen om hiervoor op basis van leidende principes tot een voorstel te komen en hierbij ook andere landelijke partijen te betrekken. Met deze brief geven we antwoord op de vraag die aan ONSwv is gesteld.

Passend en inclusief onderwijs realiseren vanuit een minder versnipperde structuur: kan dat en zo ja, hoe?

- Een herziening van de regio-indeling biedt geen antwoord waar kinderen en jongeren beter van worden. Er is geen duidelijk verband tussen de verschillende scenario's en de wens tot minder fragmentatie, meer uniformiteit in ondersteuning of betere samenwerking.
- Verbetering wordt wél verwacht door het gezamenlijk toekomstperspectief op een inclusieve leeromgeving centraal te stellen. Een inclusieve leeromgeving leidt onder voorwaarden tot meer duidelijkheid in de organisatie van de ondersteuning en tot meer gelijke kansen voor kinderen en jongeren.
- Daarom moet worden voorzien in deze voorwaarden en in interventies om de weg naar een inclusieve leeromgeving vrij te maken.

We lichten ons antwoord hierna verder toe. We beschrijven kort de aanpak die ONSwv heeft gevolgd en gaan vervolgens dieper in op het advies Over de lijnen.



### **Brede veldraadpleging en onafhankelijk advies**

Uitgangspunt van ONSwv was dat een vraag die samenwerkingsverbanden betreft, in gesprek met hen en de partners met wie zij dagelijks werken, beantwoord moet worden. ONSwv heeft daarom 13 regiogesprekken, verdeeld over het land, georganiseerd met een vertegenwoordiging van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, gemeenten, ouders, de ministeries van OCW en VWS, VNG en de sectororganisaties. In deze gesprekken stonden drie scenario's centraal, afgeleid van de principes in de Kamerbrief:

1. één samenwerkingsverband voor het funderend onderwijs;
2. congruentie tussen een samenwerkingsverband en een jeugdzorgregio;
3. elk samenwerkingsverband heeft zelf een volledig dekkend netwerk van voorzieningen.

Daarnaast is gesproken over alternatieven voor een antwoord op de vraag die aan ONSwv gesteld is.

Een tweede uitgangspunt was de onafhankelijkheid van de gespreksleiding en het advies. René Peeters is gevraagd als onafhankelijke procesregisseur en gespreksleider van de regiogesprekken. De rol die hij heeft vervuld in dit proces heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de regiogesprekken en de scherpte van zijn advies. Door de brede vertegenwoordiging uit het onderwijs- en jeugddomein en de grote betrokkenheid van ouders geven de regiogesprekken een representatief beeld van de samenwerking in de regio's en de mate waarin het lukt om stappen te zetten richting inclusie.

### **Veel steun voor de richting, wel onder voorwaarden**

ONSwv is blij met het advies. Het is een helder onderbouwd en zorgvuldig geschreven stuk dat de focus terugbrengt naar het uiteindelijke doel: een stelsel waarin alle kinderen en jongeren, met al hun overeenkomsten en verschillen, welkom zijn en de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Niet door opnieuw te sleutelen aan structuren, maar door duidelijke landelijke kaders, minder vrijblijvendheid en een gezamenlijke koers. ONSwv is blij dat het gelukt is om een politieke vraag te beantwoorden en deze tegelijkertijd te kantelen naar een inhoudelijk antwoord dat aansluit bij de maatschappelijke opgave van samenwerkingsverbanden. Echte verandering vraagt om systeemvernieuwing en soms om het loslaten van bestaande gewoonten en heilige huisjes. De eerlijkheid waarmee dat in het advies wordt benoemd, ziet ONSwv als een impuls om de stagnatie in het huidige stelsel te doorbreken.

#### **Stagnatie in het huidige stelsel**

- Geschotte wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling en financiering van kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en -zorg, waardoor de daadwerkelijke ondersteuning van kinderen en jongeren enorm wordt gecompliceerd.
- Te weinig kaderstelling op het 'wat', waardoor regio's eindeloze discussies moeten voeren over definities, rollen en verantwoordelijkheden, wat ten koste gaat van duidelijkheid en tempo op het 'hoe'.
- Onvoldoende instrumentarium voor samenwerkingsverbanden, waardoor zij als een 'tandeloze tijger' hun wettelijke opdracht en maatschappelijke opgave moeten vervullen.
- Teveel vrijblijvendheid in de samenwerking, waardoor partners zich kunnen onttrekken, zijpaden worden bewandeld en alternatieve constructies worden gezocht.
- Gebrek aan continuïteit en een langetermijnvisie, waardoor regio's moeten reageren op politieke dynamiek, in plaats van anticiperen op wat goed is voor kinderen en jongeren.



De brede steun voor de richting in het advies is wel onder voorwaarden: de ambities in het advies moeten in samenhang worden opgepakt, met een realistisch tijdpad, voldoende aandacht voor de uitvoering, voor het borgen van wat is opgebouwd en goed werkt en voor de randvoorwaarden. Als het gesprek zich vernauwt tot structuuroplossingen en het advies wordt beschouwd als een 'keuzemenu', ontstaat een halfslachtig resultaat dat niemand vooruithelpt.

De uitvoering van dit advies vraagt om politieke moed. Niet alleen van OCW, maar juist ook in de samenwerking met andere ministeries, gemeenten, sectororganisaties en maatschappelijke partners die een onmisbare rol spelen in de beweging naar een inclusieve leeromgeving.

We gaan hierna verder in op de adviezen in Over de lijnen.

**1. Zoek en werk toe naar schaalvergroting tot een optimum voor samenwerking.**

*Stimuleer samenwerking en samengaan van samenwerkingsverbanden po en vo op natuurlijke basis, fusie van (te) kleine samenwerkingsverbanden, fusie van schoolbesturen po, vo en go tot schoolbesturen funderend onderwijs en samenwerking van gemeenten met samenwerkingsverbanden op de inkoop van jeugdhulp in jeugdhulpregio's.*

ONSww deelt de opvatting dat schaalvergroting *op natuurlijke basis* kan helpen om de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning te verbeteren en samenwerking te verbeteren. Schaalvergroting tot een optimum kan bovendien leiden tot minder fragmentatie, meer eenduidigheid en meer uniformiteit in de organisatie van de ondersteuning. Het optimum moet regionaal worden bepaald. Wat in grootstedelijke gebieden werkt, hoeft immers niet te passen in dunbevolkte gebieden. Betere afstemming, het uniformeren van werkwijzen en het versterken van regionale regie kunnen effectiever zijn dan het vergroten van verbanden.

ONSww ziet kansen in meer samenwerking en samengaan van schoolbesturen po, vo en gespecialiseerd onderwijs tot schoolbesturen funderend onderwijs. Ook hiervoor geldt toewerken naar een optimum om het belangrijke principe van nabijheid niet te verliezen.

ONSww vindt het van belang dat samenwerkingsverbanden ook formeel een rol krijgen in de inkoop van jeugdhulp. Onderwijsondersteuning en jeugdhulp zijn in een inclusieve leeromgeving vanzelfsprekend verbonden en onder handbereik beschikbaar. Ze moeten aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van kinderen en jongeren in die omgeving.

Tot slot benadrukt ONSww dat fragmentatie blijft bestaan als primair en voortgezet onderwijs in wet- en regelgeving, financiën, plan- en verantwoordingscycli en toezichtkaders gescheiden systemen blijven. De oplossing hiervoor ligt op het niveau van het stelsel.

**2. Versterk de positie van samenwerkingsverbanden in de route naar inclusie tot 2035 en hef ze daarna als construct op.** *Voorzie samenwerkingsverbanden tot 2035 van instrumentarium en leg wettelijk vast dat hun regisserende rol vanaf 2035 belegd is bij een resultaatverplichtend overleg dat stuurt op de (door)ontwikkeling van een inclusieve leeromgeving. Verbind aan dit resultaatverplichtend overleg een inclusiefonds waar budgetten voor kinderopvang, onderwijs en jeugdhulp gebundeld in zijn opgenomen. Dit kan rechtstreeks vanuit Rijksbekostiging of op basis van een verplichting voor partijen om dit fonds uit eigen budgetten te vormen.*

ONSww ziet het versterken van de positie van samenwerkingsverbanden als een logische en noodzakelijke stap op weg naar inclusief onderwijs in 2035. Die stap vraagt wel om verdere



concretisering. Ook hier geldt dat de inhoud leidend moet zijn. Het opheffen van samenwerkingsverbanden is geen doel op zich, maar kan de uitkomst zijn als het ideaal van een inclusieve leeromgeving is bereikt. De focus moet liggen op wat er tot 2035 nodig is om een inclusieve leeromgeving te realiseren: mandaat, een duidelijke opdracht, borging van expertise, gegunde doorzettingsmacht, voldoende professionals, een wettelijk kader en toereikende financiering. Ook andere bewegingen dragen bij aan het realiseren van die inclusieve leeromgeving, zoals (gedeeltelijke) afbouw van de verblijfsfunctie van het gespecialiseerd onderwijs, de doorontwikkeling van Stevige Lokale Teams en inclusieve kinderopvang. Als inclusie écht zichtbaar is, kan het gesprek gevoerd worden over het verleggen van taken en verantwoordelijkheden van samenwerkingsverbanden, regie en resultaatverantwoordelijkheid, kwaliteitsborging en integrale financiering. Een nieuw bestuurlijk construct kan hier het antwoord op zijn, onder de voorwaarde dat dat bijdraagt aan de bedoeling en tot een sterke reductie van bestaande overlegvormen leidt. Dit moet verder worden uitgewerkt. ONSwv vindt het inclusiefonds een kansrijke gedachte die ook nadere uitwerking verdient.

**3. Zorg voor landelijke kaderstelling om een inclusieve leeromgeving in 2035 te realiseren.**

*Leg inclusie in wetgeving vast met een absolute zorgplicht. Maak werk van integraal inspectietoezicht dat uiterlijk in 2035 aansluit bij een inclusieve leeromgeving en faciliteer op inclusie gerichte huisvesting.*

ONSwv onderschrijft volledig de conclusie dat meer sturing vanuit de Rijksoverheid gewenst is op het realiseren van een inclusieve leeromgeving. Zonder duidelijke kaders, doelstellingen en een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is een inclusieve leeromgeving niet haalbaar. ONSwv heeft al sinds de vaststelling van het Programma van Eisen een doorontwikkeling daarvan bepleit, als opmaat naar een wet op inclusie. Daarin kan de rol van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en gemeenten tot 2035 concreet worden uitgewerkt.

ONSwv benadrukt dat landelijke kaders alleen effect hebben als kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en onderwijshuisvesting in samenhang worden gezien. Een integrale benadering, inclusiestimulerend toezicht, structurele financiering en voldoende en goed toegeruste professionals zijn voorwaardelijk voor de beweging naar een inclusieve leeromgeving. Naast landelijke kaderstelling moet overigens ook ruimte blijven voor regionale verschillen. Kaders dus die richting geven, maar geen knellend keurslijf worden.

**4. Versterk de kwaliteit en het leiderschap van professionals die (gaan) werken in een inclusieve leeromgeving.** *Scherp de toelatingseisen voor opleidingen aan. Laat schaarste niet leiden tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Investeer in samen leren, professionaliseren en opleiden in en voor een inclusieve leeromgeving en investeer in en stel eisen aan het opleiden van leidinggevend in deze inclusieve leeromgeving.*

ONSwv onderschrijft het belang van goed leiderschap en sterke professionals voor het realiseren van een inclusieve leeromgeving. Er is wel behoefte aan concretisering van dit advies: wat wordt verstaan onder kwaliteit, welke vormen van leiderschap zijn nodig en wie draagt waar verantwoordelijkheid voor? De beweging naar inclusie vraagt om visie, lef en veranderkracht en om leidinggevend die koersvast blijven. Netwerkleiderschap is nodig – leidinggeven over grenzen heen, in samenwerking met schoolbesturen, scholen, gemeenten en andere lokale en regionale partners.



Ook professionele ruimte, tijd, budget en ondersteuning zijn randvoorwaardelijk. Inclusie kan niet door leraren alleen worden gerealiseerd. Internationale vergelijkingen laten zien dat hiervoor ook ondersteuning vanuit interprofessionele teams en een lerende cultuur nodig zijn.

ONSww vindt het van belang om opleidingen te betrekken bij de uitwerking van dit advies. Niet alleen lerarenopleidingen, maar ook opleidingen voor pedagogisch professionals, zorg, social work en andere relevante domeinen. Het realiseren van een inclusieve leeromgeving zou terug moeten komen in accreditaties, curricula en nascholing. Ook Raden van Toezicht moeten worden toegerust om deze ontwikkeling te kunnen dragen.

### **Samen transformeren, en nog veel te doen!**

Het advies Over de lijnen gaat helpen bij de concretisering van het toekomstbeeld in 2035 en de weg daar naartoe. ONSww wil zich ten volle inzetten om dit advies verder te brengen en draagt graag bij aan een nadere uitwerking daarvan, zoals een optimale schaal voor samenwerking, op inclusiegericht toezicht, de uitwerking van een nieuw bestuurlijk construct en scenario's voor een inclusiefonds.

In de ideale wereld van inclusief onderwijs zullen samenwerkingsverbanden niet meer nodig zijn, maar dat is alleen onder voorwaarden mogelijk en met een stelsel dat echt ten dienste staat van kinderen en jongeren. Volledige gezamenlijke verantwoordelijkheid is nodig om de beweging die regio's hebben ingezet gaande te houden, totdat we samen het ideaal van een inclusieve leeromgeving hebben bereikt. Zoals gezegd: de uitvoering van dit advies vraagt om politieke moed. Niet alleen van OCW, maar juist ook in de samenwerking met andere ministeries, gemeenten, sectororganisaties en maatschappelijke partners die een onmisbare rol spelen in de beweging naar een inclusieve leeromgeving.

Namens het bestuur van ONSww,

Guillermo Holman, voorzitter

Marleen van Berkum, vice-voorzitter