

Informatieset voor toezichthouders: inclusief onderwijs in historisch en bestuurlijk perspectief

Inleiding

Inclusief onderwijs staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Van scholen en samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij onderwijs organiseren waarin zoveel mogelijk kinderen samen naar school kunnen gaan, ongeacht ondersteuningsbehoefte, achtergrond of beperking. Voor toezichthouders betekent dit dat zij niet alleen zicht moeten hebben op onderwijskwaliteit en financiën, maar ook op de manier waarop inclusie bestuurlijk, regionaal en organisatorisch vorm krijgt.

Meer achtergrond over de landelijke ontwikkeling van passend onderwijs is beschikbaar via de [Rijksoverheid – Passend onderwijs](#).

1. Historisch perspectief: van Weer Samen naar School naar Passend Onderwijs

Weer Samen naar School (WSNS)

De basis voor het huidige stelsel ligt in het beleid *Weer Samen naar School* uit de jaren negentig. Dit beleid ontstond vanuit de wens om het groeiende aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs terug te dringen. Reguliere basisscholen moesten meer mogelijkheden krijgen om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zelf onderwijs te bieden.

Belangrijke uitgangspunten waren:

- samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs;
- zorg dicht bij het kind organiseren;
- beperking van segregatie;
- regionale samenwerking tussen scholen.

Hierbij ontstonden de eerste regionale samenwerkingsverbanden.

Passend Onderwijs (2014)

Met de invoering van Passend Onderwijs in 2014 kregen schoolbesturen zorgplicht en werden samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor regionale ondersteuning. Het rugzakjessysteem verdween en budgetten werden regionaal georganiseerd.

De doelen van Passend Onderwijs waren:

- ieder kind een passende onderwijsplek;
- minder bureaucratie;
- betere samenwerking;
- ondersteuning dicht bij school organiseren.

Deze informatieset is medio 2026 samengesteld met behulp van AI.

Volgens de [Rijksoverheid – Doelen passend onderwijs](#) moet passend onderwijs ervoor zorgen dat “alle kinderen een plek krijgen die past bij hun ondersteuningsbehoefte”.

Evaluaties laten echter zien dat de ambities slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. De organisatie is verbeterd, maar inclusie in de dagelijkse praktijk blijft lastig.

2. Van Passend Onderwijs naar inclusief onderwijs

De huidige ontwikkeling gaat verder dan passend onderwijs alleen. Inclusief onderwijs betekent dat leerlingen zoveel mogelijk samen leren, ongeacht beperking of ondersteuningsvraag.

Hierbij speelt het Verenigde Naties-verdrag een belangrijke rol: het VN-verdrag Handicap. Nederland ratificeerde dit verdrag in 2016.

Volgens artikel 24 van het verdrag hebben mensen met een beperking recht op inclusief onderwijs. Het uitgangspunt verschuift daarmee:

- van “een passende plek”;
- naar “volwaardig deelnemen”.

Meer informatie:

- [ECIO – Uitvoering VN-verdrag handicap in het onderwijs](#)
- [Passend Onderwijs MBO – VN-verdrag Handicap](#)

Inclusief onderwijs vraagt aandacht voor:

- toegankelijkheid;
- schoolcultuur;
- differentiatie;
- samenwerking met zorg;
- gelijke kansen;
- vermindering van segregatie.

Voor toezichthouders betekent dit een verbreding van toezicht: niet alleen kijken naar arrangementen en verwijzingen, maar ook naar inclusieve ontwikkeling en regionale samenwerking.

3. Wat zijn samenwerkingsverbanden?

Samenwerkingsverbanden zijn regionale organisaties waarin schoolbesturen samenwerken om ondersteuning voor leerlingen te organiseren.

Er bestaan:

- samenwerkingsverbanden primair onderwijs (PO);
- samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (VO).

Alle scholen zijn verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband.

Deze informatieset is medio 2026 samengesteld met behulp van AI.

De [PO-Raad – Samenwerkingsverbanden passend onderwijs](#) beschrijft samenwerkingsverbanden als regionale netwerken waarin reguliere scholen en speciaal onderwijs samenwerken rond ondersteuning.

Belangrijke taken:

- verdeling ondersteuningsmiddelen;
- organisatie extra ondersteuning;
- toelaatbaarheid speciaal onderwijs;
- opstellen ondersteuningsplan;
- samenwerking met gemeenten en jeugdhulp.

Een voorbeeld van een regionaal samenwerkingsverband is [SWV Hanzeland](#) of [Passenderwijs](#).

4. Waarom zijn samenwerkingsverbanden ontstaan?

Samenwerkingsverbanden zijn ontstaan omdat individuele scholen complexe ondersteuningsvragen niet zelfstandig konden organiseren.

Belangrijke redenen:

1. regionale verantwoordelijkheid;
2. efficiënte inzet van middelen;
3. delen van expertise;
4. beheersen van verwijzingen;
5. verbinding onderwijs en zorg.

Binnen samenwerkingsverbanden wordt gewerkt aan een “dekkend netwerk” van ondersteuning. De [Inspectie van het Onderwijs – Toezicht samenwerkingsverbanden](#) beschrijft dit als een samenhangend geheel van voorzieningen waarmee leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken.

5. Soorten modellen binnen samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden organiseren ondersteuning op verschillende manieren.

De [PO-Raad – financieringsmodellen SWV's](#) onderscheidt drie hoofdmodellen:

Schoolmodel

Budgetten gaan grotendeels naar scholen of besturen.

Voordelen:

- maatwerk;
- eigenaarschap.

Nadelen:

- verschillen tussen scholen;
- minder regionale samenhang.

Expertisemodel

Deze informatieset is medio 2026 samengesteld met behulp van AI.

Ondersteuning wordt centraal georganiseerd via expertisevoorzieningen.

Voordelen:

- specialistische kennis;
- uniforme aanpak.

Nadelen:

- grotere afstand tot scholen.

Leerlingmodel

Middelen worden gekoppeld aan individuele ondersteuning of diagnostiek.

In de praktijk werken veel regio's hybride: een combinatie van centrale regie en decentrale uitvoering.

6. Relatie tot schoolbesturen en regio

Samenwerkingsverbanden zijn geen zelfstandige schoolbesturen met eigen scholen. De aangesloten besturen vormen gezamenlijk het samenwerkingsverband.

Dat leidt tot complexe bestuurlijke verhoudingen:

- schoolbesturen zijn tegelijk deelnemer en eigenaar;
- belangen van individuele besturen kunnen botsen met regionale doelen;
- solidariteit staat soms onder druk.

Daarnaast verschillen regio's sterk:

- stedelijk versus landelijk;
- leerlingendaling of groei;
- beschikbaarheid gespecialiseerd onderwijs;
- samenwerking met gemeenten.

Volgens het recente [Sectorbeeld 2026 – Staat van de Samenwerkingsverbanden](#) bestaan grote regionale verschillen in kwaliteit, deelname aan gespecialiseerd onderwijs en inrichting van ondersteuning.

7. Wie gaat waarover? Governance en toezicht

Governance binnen passend en inclusief onderwijs is complex. Verschillende partijen hebben overlappende verantwoordelijkheden.

Schoolbesturen

Schoolbesturen hebben zorgplicht:

- leerlingen plaatsen;
- ondersteuning organiseren;
- kwaliteit bewaken.

Interne toezichthouders kijken naar:

- strategie;
- kwaliteit;

Deze informatieset is medio 2026 samengesteld met behulp van AI.

- financiën;
- maatschappelijke opdracht.

Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden:

- verdelen middelen;
- organiseren ondersteuning;
- maken regionale afspraken;
- bepalen toegang tot gespecialiseerd onderwijs.

Vaak bestaat de governance uit:

- directeur-bestuurder;
- algemene ledenvergadering;
- raad van toezicht;
- ondersteuningsplanraad (OPR).

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- jeugdhulp;
- leerplicht;
- leerlingenvervoer;
- huisvesting.

Daarom is samenwerking tussen onderwijs en gemeenten cruciaal.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op:

- uitvoering zorgplicht;
- kwaliteit ondersteuning;
- functioneren samenwerkingsverbanden;
- rechtmatige besteding van middelen.

Meer informatie:

- [Inspectie – Toezicht samenwerkingsverbanden passend onderwijs](#)

Samenvatting

De ontwikkeling van Weer Samen naar School naar Passend Onderwijs en vervolgens inclusief onderwijs laat een duidelijke beweging zien: van afzonderlijke voorzieningen naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle leerlingen.

Voor toezichthouders betekent dit dat toezicht steeds meer gaat over:

- regionale samenwerking;
- inclusie;
- toegankelijkheid;
- maatschappelijke legitimiteit;
- en de vraag of het onderwijsstelsel daadwerkelijk ruimte biedt aan alle kinderen.

Deze informatieset is medio 2026 samengesteld met behulp van AI.

Belangrijke verdiepende bronnen:

- [Rijksoverheid – Passend onderwijs](#)
- [Inspectie van het Onderwijs – Samenwerkingsverbanden](#)
- [PO-Raad – Samenwerkingsverbanden passend onderwijs](#)
- [ECIO – Inclusief onderwijs en VN-verdrag Handicap](#)
- [www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl](#)
- [Programma van Eisen van samenwerkingsverbanden](#)