



Over de lijnen

en grenzen aan vrijblijvendheid

Advies aan het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden
februari 2026

Om te beginnen

Kinderen en jongeren gelijke kansen bieden in een ongelijk speelveld. Een maatschappelijke opdracht die vraagt om doorzettingsvermogen, leiderschap en lef. En om een buitengewoon krachtige samenwerking met kinderen, jongeren en ouders, en tussen en over de domeinen van kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp, gezondheid en welzijn.

In die dynamiek moeten 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs hun wettelijke opdracht vervullen. Zij doen dat sinds hun oprichting in 2014 binnen de kaders van de Wet passend onderwijs en het in 2024 vernieuwde Programma van eisen¹ voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Met dit programma geeft het ministerie van OCW duidelijkheid over wettelijke verantwoordelijkheden en wederzijdse verwachtingen.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden werken vanuit het belang van kinderen en jongeren met een (extra) ondersteuningsbehoefte om dichtbij huis onderwijs te volgen, zijn samen met schoolbesturen in hun regio verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen en hebben een verbindende, regisserende en stimulerende rol in het netwerk rond kinderen en jongeren. Om hun wettelijke taken uit te kunnen voeren zijn zij zelfstandige en professionele organisaties met gedegen personeelsbeleid, een deugdelijke bedrijfsvoering en onafhankelijk toezicht. Bron: [Kamerbrief 24 april 2025](#)

¹ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2024/07/Programma-van-eisen-2024-OCW.pdf>

Het speelveld is sinds 2014 voortdurend in beweging. De hervorming van het jeugd- en kinderopvangstelsel loopt langs en door de route naar inclusief onderwijs, de om- en afbouw van de jeugdzorgplus en nog tal van andere grote en kleinere beleidsontwikkelingen.

Sinds de start van passend onderwijs is de Tweede Kamer kritisch over doelstellingen en resultaten. Dat zet ook de positie van samenwerkingsverbanden onder druk. Het is om die reden des te meer van belang om duidelijkheid te scheppen over hun rol en werking op weg naar een inclusieve leeromgeving in 2035². Dit advies is geschreven in de wetenschap dat inclusief onderwijs in Nederland in dat jaar een feit moet zijn.

De eerste contouren voor de positie van samenwerkingsverbanden zijn geschetst in de Kamerbrief over stappen in de verbetering van passend onderwijs³. Onderdeel daarvan is een bezinning op de regio-indeling van samenwerkingsverbanden. Het ontwikkelen van een voorstel daarvoor is neergelegd bij het Overkoepelend Netwerk van Samenwerkingsverbanden (ONSww).

ONSww heeft mij gevraagd om als onafhankelijk procesregisseur advies uit te brengen aan het bestuur op grond van een brede dialoog met veldpartijen. Met aandacht en betrokkenheid heb ik 13 verschillende, maar altijd geanimeerde en rijke regiogesprekken begeleid met ruim 400 deelnemers.

Als ik in één zin een beeld zou moeten schetsen na deze gesprekken, dan zie ik veldpartijen die gepassioneerd werken aan het goede voor kinderen en jongeren, maar ondertussen gevangen zijn in onmacht.

² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9e1bccf1789a572a01fc5662f71a46577213e9b9/pdf>

³ <https://open.overheid.nl/documenten/cd7726b9-c852-4a5d-a446-5896ad940612/file>

Die onmacht is een van de gevolgen van het ingewikkelde construct van samenwerkingsverbanden⁴:

1. Hoewel het samenwerkingsverband een wettelijke opdracht heeft in het voorzien van een dekkend netwerk van onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen om leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doormaken, kan het hier niet volledig op sturen.
2. De wettelijke voorschriften bieden ruimte voor een bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden waarbij het bestuur en/of intern toezicht voor behoud van hun positie afhankelijk zijn van de schoolbesturen. Deze zelfde schoolbesturen moeten het beleid van het samenwerkingsverband uitvoeren wil het samenwerkingsverband kunnen voldoen aan zijn wettelijke opdracht. Daarmee is de te verwachten sturingskracht kwetsbaar.
3. De waarborg van de wetgever voor goed bestuur ontbreekt, doordat er geen code voor goed bestuur voor samenwerkingsverbanden bestaat en de huidige codes niet volstaan.

Sturen is in dit construct vooral verleiden. Verleiden om het goede te doen in een context waarin ook andere budgetten dan die van de samenwerkingsverbanden nodig zijn om doelstellingen te realiseren, in het bijzonder budgetten van gemeenten. Dat maakt de positie van samenwerkingsverbanden kwetsbaar. Bijkomend feit is dat het budget voor passend onderwijs sinds de invoering gefixeerd is gebleven, terwijl de omstandigheden en de daarmee samenhangende opgaven voor samenwerkingsverbanden in de afgelopen jaren sterk veranderd zijn.

⁴ Bron: Marieke van der Ros, Inspectie van het Onderwijs

Het zou niet vreemd zijn geweest als deze situatie tot verslagenheid of passiviteit bij samenwerkingsverbanden had geleid. Het tegendeel is waar. Opnieuw is duidelijk naar voren gekomen dat mooie opbrengsten voor kinderen en jongeren het resultaat zijn van krachtige samenwerking, die ondanks – of dwars door – stelsels, structuren en systemen tot stand komt vanuit vele bevlogen professionals, visie en de wens om het verschil te maken in ontwikkelkansen voor de jeugd.

De grondtoon van de regiogesprekken was doorzettings- en uithoudingsvermogen, vermengd met hoop op een tijdperk waarin stelsels, structuren en systemen echt ten dienste staan van kinderen en jongeren die opgroeien en zich ontwikkelen in een inclusieve omgeving. Het realiseren van die inclusieve omgeving is geen opdracht van het onderwijs alleen, maar een maatschappelijke opgave die alleen tot resultaat gebracht kan worden door intensieve samenwerking tussen schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, kinderopvangorganisaties en alle andere partijen die hierin een onmisbare rol spelen⁵.

Het is tijd voor een nieuw perspectief op bestaande constructen. De regiogesprekken hebben hiervoor de bodem gelegd. Ik hoop dat dit advies bijdraagt aan de duidelijkheid waar de Kamer om vraagt, maar vooral dat het richting en ruimte geeft aan alle partijen in de regio die daar in hun dagelijkse samenwerking grote behoefte aan hebben.

René Peeters
februari 2026

⁵ Zie ook: <https://opmaatengroei.nl/f/het-ligt-nooit-aan-het-kind>

1. De politieke realiteit als startpunt

Aanleiding voor de regiogesprekken

Waarom is een herbezinning op de regio-indeling van samenwerkingsverbanden nodig? Voor welk probleem zou dat een oplossing moeten zijn? Met deze prikkelende vraag werd in veel regio's de dialoog gestart. De feitelijke aanleiding voor het voeren van regio-gesprekken is een motie⁶ waarin de regering verzocht wordt de werking en positie van samenwerkingsverbanden te herzien, te sturen op één ondersteunings- en financieringsmodel met heldere kaders en duidelijke wettelijke taken en te komen tot een minder gefragmenteerde spreiding over het land. De motie is op 12 juni 2024 met 138 stemmen vóór aangenomen.

De motie constateert dat samenwerkingsverbanden een belangrijke positie innemen in het zorg- en onderwijsondersteuningsstelsel dat ten grondslag ligt aan passend onderwijs en de doorverwijzing naar gespecialiseerd onderwijs. Een tweede constatering is het gebrek aan sturing op hun verzorgingsgebied bij de oprichting van samenwerkingsverbanden en de grote verschillen die daardoor zijn ontstaan. Die grote verschillen zijn ook een gevolg van het feit dat samenwerkingsverbanden zelf mogen kiezen welk model van ondersteuning en financiering zij hanteren, aldus de derde constatering. Met het indienen van de motie wordt de verwachting uitgesproken dat meer uniformiteit in de praktijk zal leiden tot meer duidelijkheid in het veld en meer grip op resultaten.

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z10272&did=2024D24296>

⁷ Citaat uit de toelichting motie 497 (2 juli 2025): constaterende dat een gevolg van het streven naar inclusief onderwijs uiteindelijk zal zijn dat er steeds minder kinderen naar het speciaal onderwijs zullen gaan; constaterende dat hierdoor de bekostiging van speciaal onderwijs zal versralen, waardoor continuïteit, toegankelijkheid en kwaliteit onder druk komen te staan; ...

De aanname is dat duidelijke sturing vanuit de overheid op de positie van en de uitvoering van taken door samenwerkingsverbanden kan leiden tot betere en beter meetbare resultaten. In de motie wordt verder gesteld dat inclusie mag worden nagestreefd, maar niet ten koste mag gaan van continuïteit en kwaliteit van zorg voor kinderen en jongeren die specialistische ondersteuning nodig hebben⁷.

Erkenning van ongewenste verschillen

Een van de kernpunten in de motie is het ontstaan van grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden als gevolg van keuzes in het verleden. Die verschillen betreffen onder meer de geografische indeling, de resultaten van samenwerkingsverbanden en de keuze voor een ondersteunings- en financieringsmodel⁸. In de praktijk betekent dit dat de manier waarop samenwerkingsverbanden hun ondersteuning organiseren, per samenwerkingsverband verschilt.

Die verschillen in inrichting en organisatie hoeven op zichzelf geen probleem te zijn. Ze zijn immers ook een logisch gevolg van het principe dat ondersteuning zo dicht mogelijk bij kinderen en jongeren moet worden georganiseerd en moet aansluiten bij de behoeften in een specifieke context. Dit zogenaamde subsidiariteitsbeginsel zet het belang centraal van kleinere sociale verbanden en hun eigen kracht om problemen op te lossen op de minst ingrijpende manier.

verzoekt de regering niet verder te gaan met het streven naar inclusief onderwijs zolang de continuïteit, toegankelijkheid en kwaliteit van het speciaal onderwijs niet financieel geborgd zijn.

⁸ Er zijn drie inrichtingsmodellen waar samenwerkingsverbanden uit kunnen kiezen: leerlingmodel, schoolmodel en expertisemodel. Het schoolmodel en het expertisemodel komen het meeste voor, veelal ook in combinatie (hybride model).

Verschillen worden wél een probleem als ze niet uit te leggen zijn, tot ongelijke kansen leiden, als de continuïteit en kwaliteit van zorg en ondersteuning niet gewaarborgd kunnen worden of administratieve lasten onnodig toenemen.

Of er een verband is tussen dit probleem en de regio-indeling van samenwerkingsverbanden is een eerste belangrijke onderzoeksvraag. Daarmee is ook een inhoudelijke grond gevonden om de indeling van samenwerkingsverbanden opnieuw in ogenschouw te nemen. Een tweede, meer strategische reden, wordt gevonden in de politieke realiteit: is het verstandig dat de Tweede Kamer een besluit neemt over de regio-indeling zonder dat samenwerkingsverbanden hierin een stem hebben gehad? Iedereen die met kinderen, jongeren en met hun ouders en verzorgers werkt, weet dat we niet óver hen spreken, maar mét hen. Dat principe verdient ook hier navolging. Door in gesprek te gaan met betrokken professionals uit onderwijs, kinderopvang, van gemeenten en met ervaringsdeskundige ouders, halen we de meest actuele en concrete kennis van de werking van het systeem op, wat een belangrijk fundament is voor dit advies.

Kanteling van de vraag

Met deze verdieping op de aanleiding is de kernvraag voor de herbezinning op de regio-indeling van samenwerkingsverbanden gekanteld. We zijn op zoek naar een antwoord op een politieke vraag waar kinderen, jongeren, hun ouders en professionals beter van worden. Passend en inclusief onderwijs realiseren vanuit een minder versnipperde structuur: kan dat en zo ja, hoe?

Internationale vergelijking op inclusief onderwijs

In de Internationale toezichtscan (2025) wordt gesteld dat inclusief onderwijs in Nederland vraagt om wettelijke verankering, nationale kwaliteitsstandaarden en effectieve samenwerking tussen scholen, gemeenten en zorgprofessionals. Programma's en gezamenlijke schoolactiviteiten kunnen de socialisatie van SEND-leerlingen bevorderen. Door datagestuurde monitoring via leerlingvolgsystemen wordt vroege signalering mogelijk, zonder dat een diagnose vereist is. Ook is het nodig om het behalen van een diploma en instromen in de arbeidsmarkt planmatig in te richten. Daarnaast zijn kennisdeling, structurele training van leraren, vereenvoudiging van bureaucratie en duurzame financiering cruciaal voor een succesvolle uitvoering.

Wat Nederland kan leren: zorg voor gerichte en duurzame financiering die scholen helpt bij het wegnemen van barrières en die de toegang tot inclusief onderwijs verbetert. Zorg ervoor dat bezuinigingen op onderwijs, en ook op zorg en jeugdhulp geen negatieve invloed hebben op de uitvoering van inclusief onderwijs. Breng in kaart wat financieel nodig is vanuit onderwijs, jeugdhulp en zorg, en pas het bekostigingssysteem daarop aan om inclusief onderwijs mogelijk te maken.

Internationale toezichtscan. Inclusief Onderwijs in ontwikkeling: Inspiratie uit 6 voorloperlanden voor Nederland, Inspectie van het Onderwijs, juni 2025. www.onderwijsinspectie.nl

[SEND = Special Educational Needs and Disabilities]

2. Beginnen bij het toekomstperspectief⁹

Gezamenlijk toekomstperspectief

Met de hervorming van het jeugdstelsel en de route naar inclusief onderwijs wordt een transformatie ingezet die het belang van een sterke pedagogische basis¹⁰ centraal stelt. Hoewel die transformatie niet nieuw is en – sterker nog – het risico heeft dat we onszelf gaan herhalen¹¹, biedt een gezamenlijk toekomstperspectief houvast. Een sterke pedagogische basis is voorwaardelijk voor inclusieve kinderopvang en inclusief onderwijs. Inclusieve kinderopvang en inclusief onderwijs vormen de basis voor een inclusieve maatschappij en zijn een voorspeller van ontwikkeling. Anders gezegd: als het lukt om een sterke pedagogische basis voor kinderen en jongeren te realiseren, dan zal meer inclusie het bijna vanzelfsprekende effect daarvan zijn.

Een inclusieve leeromgeving is om verschillende redenen een aantrekkelijk toekomstperspectief. In een inclusieve leeromgeving hoeven kinderen en jongeren zich niet aan te passen aan de omgeving, maar sluit de omgeving aan bij wat zij nodig hebben. Het aangrijpingspunt voor ondersteuning ligt niet zozeer bij hen, maar in de omgeving waarin zij zich bevinden. In die omgeving horen verschillen erbij en wordt geaccepteerd dat volwassen worden ook teleurstelling en moeilijkheden kent die vaker in het normale leven kunnen worden opgelost met hulp van ouders, anderen of de tijd. Als (tijdelijk) meer ondersteuning nodig is, kan dat met inzet en expertise van professionals worden georganiseerd op die plekken

waar kinderen en jongeren al zijn. Zo licht en kortdurend als mogelijk, maar structureler en intensiever of in een specialistischer setting als dat beter passend is¹². Voor een klein deel van de kinderen en jongeren zal dat vermoedelijk het geval zijn.

Inclusief onderwijs in een inclusieve leeromgeving

Binnen een inclusieve leeromgeving zijn alle kinderen welkom op een school dichtbij huis. Er wordt vanuit een pedagogische basis gewerkt aan de brede ontwikkeling van alle kinderen. Elk kind ontwikkelt zich, wordt gezien en hoort erbij. De kinderen leren met en van elkaar. Het schoolteam is multidisciplinair en biedt de ondersteuning die nodig is om alle kinderen onderwijs te bieden. De inclusieve leeromgeving is toegankelijk voor alle kinderen, leraren en ouders. Bron: [beleidskader OCW](#)

Met een inclusieve leeromgeving wordt een belangrijke impuls gegeven aan preventie. Door het versterken van de context nemen vragen en moeilijkheden in de tijd af en is minder vaak een beroep op duurdere zorg nodig. De hoop en verwachting is dat een inclusieve leeromgeving ook helpt om schoolaanwezigheid te stimuleren.

Nabijheid als leidend principe

In dit ideaal van een inclusieve omgeving krijgen geografische of kunstmatige grenzen een geheel andere lading. Waar het begrip ‘regio’ en ‘fragmentatie’ in de huidige werkelijkheid nog relevantie heeft voor bestuurders en beleidsmakers¹³, telt in een inclusieve leeromgeving vooral ‘nabijheid’. Samenwerking, elkaar aanspreken en

⁹ Beginning with the end in mind. Stephen Covey, 7 Habits for effective leadership.

¹⁰ <https://vng.nl/sites/default/files/2022-12/Notitie-Een-sterke-basis-door-krachtige-samenwerking20221221.pdf>

¹¹ <https://research.vu.nl/en/publications/boemerangbeleid-over-aanhoudende-tragiek-in-passend-onderwijs-en/>

¹² Idem voetnoot 7.

¹³ We kennen onder meer: jeugdzorgregio's, onderwijsregio's, arbeidsmarktregio's, veiligheidsregio's en informele samenwerkingen van gemeenten rond jeugdhulp.

versterken door kennisdeling en betere oplossingen vinden voor kinderen en jongeren door breder te kijken en te denken in mogelijkheden. In die inclusieve omgeving moet én kan het gebeuren. Samen binnen en over lijnen, grenzen en domeinen heen.

Waar het begrip ‘regio’ en ‘fragmentatie’ in de huidige werkelijkheid nog relevantie heeft voor bestuurders en beleidsmakers, telt in een inclusieve leeromgeving vooral ‘nabijheid’. In die inclusieve omgeving moet én kan het gebeuren. Samen en over lijnen, grenzen en domeinen heen.

Regie, verbinding en prikkels

Samenwerkingsverbanden hebben een belangrijke verbindende, regisserende en stimulerende rol in het realiseren van dit toekomstperspectief. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de ambitie op inclusief onderwijs in een inclusieve leeromgeving¹⁴ als een rode draad door alle regiogesprekken liep. Die inclusieve leeromgeving sluit bovendien aan bij het eerdergenoemde subsidiariteitsbeginsel. Oplossingen worden zoveel mogelijk gezocht en geboden in de omgeving waar kinderen en jongeren al zijn, gebruikmakend van de mogelijkheden van het lokale en regionale netwerk en passend bij de specifieke situatie van de regio. In deze denklijn zijn interventies puur gericht op de indeling van samenwerkingsverbanden veel minder relevant. De vraag is veeleer wat het realiseren van een inclusieve leeromgeving vraagt aan prikkels, zoals beschikbaarheid van expertise, bereikbaarheid en nabijheid, en hoe samenwerkingsverbanden en gemeenten, de maatschappelijke

kinderopvang, het onderwijs en andere partners in het netwerk voor de jeugd kunnen helpen om die gewenste omgeving te realiseren.

Voorwaarden voor succes

Starten bij het toekomstperspectief. En van daaruit consequent terugredeneren. Leidt een inclusieve leeromgeving tot meer duidelijkheid in de organisatie van de ondersteuning voor kinderen, jongeren en hun ouders? De regio's zijn hierover optimistisch. Maar wel onder voorwaarden: een domeinoverstijgende benadering, kaderstelling door het Rijk, passend toezicht, kwaliteitsverhoging van de opleidingen en grenzen aan vrijblijvende samenwerking.

Samen aan de bal

Voordat we dit verder uitwerken, gaan we eerst terug naar de vraag aan ONSwv volgens de brief aan de Tweede Kamer¹⁵. In deze brief worden de volgende leidende principes benoemd bij het uitwerken van een voorstel voor de nieuwe indeling:

- Een samenwerkingsverband is er voor alle leerlingen in het funderend onderwijs in de regio.
- De samenwerking met gemeenten en jeugdhulp moet niet meer afhangen van vrijblijvendheden.
- Een samenwerkingsverband zorgt met schoolbesturen in de eigen regio voor een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen.

De brief stelt daarna: ‘Met ONSwv is afgesproken om op basis van deze principes tot een voorstel te komen voor een hernieuwde

¹⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-70b85aa0d40986d5e367ac8bf89ecd060b2a9fd7/pdf>

¹⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/cd7726b9-c852-4a5d-a446-5896ad940612/file>

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

Wat hebben de regiogesprekken over de verschillende scenario's opgeleverd? In het volgende hoofdstuk geven we dat kernachtig weer. Een uitgebreid verslag van de opbrengsten is te lezen in bijlage 1.

3. Een andere indeling: wat vinden de regio's?

Een oplossing voor het probleem?

In alle gesprekken zijn de kansen en risico's van scenario's voor een andere regio-indeling systematisch geïnventariseerd en in dialoog verder geduid. Dit heeft geleid tot een rijke opbrengst, een breed beeld van overeenkomsten en verschillen tussen regio's en de invloed van context- en omgevingsfactoren. De regio's hebben ook uitgesproken dat een andere indeling geen oplossing is voor het probleem van ongewenste verschillen tussen samenwerkingsverbanden en kansenongelijkheid voor kinderen en jongeren.

Die verschillen zijn, zoals gezegd, een gevolg van landelijke keuzes die bij de start van passend onderwijs en de inrichting van samenwerkingsverbanden gemaakt zijn. Het ontstaan van aparte samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs is daar onderdeel van. Destijds waren de verschillen in onderwijsstructuur, ondersteuningsbehoeften, schooltypen en leerlingstromen, samen met organisatorische en financiële beheersbaarheid, overwegingen om geen samenwerkingsverbanden voor het funderend onderwijs in te richten.

In de regiogesprekken is de analyse van het probleem verder verdiept. De belangrijkste knelpunten zijn volgens de regio's:

- Geschotte wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling en financiering van kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en -zorg, waardoor de daadwerkelijke ondersteuning van kinderen en jongeren enorm wordt gecompliceerd. Belangrijke voorbeelden van botsende kaders zijn de behoefte aan op inclusie gerichte onderwijshuisvesting versus een verordening gebaseerd op vierkante meters en de behoefte aan integraal toezicht versus sectorale inspectiekaders (onderwijs, jeugd).
- 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'. Voorbeeld hiervan is de thuiszittersaanpak, waar de definitiekwestie van 'thuiszitter' zich lijkt voort te slepen.
- Onvoldoende instrumentarium voor samenwerkingsverbanden, waardoor zij als een 'tandeloze tijger' hun wettelijke opdracht en maatschappelijke opgave moeten vervullen. Samenwerkingsverbanden moeten het vooral hebben van verleiden en overtuigen.

- 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, en waardoor maatregelen ter verbetering van het huidige systeem niet altijd helpend zijn in de realisatie van inclusieve leeromgevingen in 2035.

Volgens de regio's zal elke wijziging in de huidige indeling naar verwachting tot nieuwe grensvraagstukken leiden. Als de inhoud leidend is, gaat samenwerking altijd over grenzen heen. Schaalvergroting voorbij het optimum zet bovendien de kwaliteit onder druk. Elkaar kennen, een behapbaar werkgebied, aansluiten bij behoeften in de context en overzicht bieden zijn nodig voor duidelijkheid en kwaliteit van de ondersteuning.

“Ik kwam over de N 201 aanrijden en realiseerde me dat ik op deze afstand van 40 km 9 samenwerkingsverbanden doorkruist had.”

Scenario 1: één samenwerkingsverband funderend onderwijs

In dit scenario zagen de regio's een aantal mogelijke voordelen, voornamelijk op het bevorderen van een doorgaande lijn, bedrijfsmatige efficiency en robuustheid, meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor (overstappende) kinderen en meer samenhang in visie en beleid. Daar waar primair en voortgezet onderwijs al natuurlijk samenwerken, kan dit scenario een verbetering betekenen voor kinderen en jongeren. Waar dat niet het geval is, zal schaalvergroting naar verwachting van de regio's leiden tot meer afstand en minder mogelijkheden voor thuisnabije ondersteuning.

Kleinschaligheid, elkaar en de context kennen, een behapbare schaal en overzicht is in het belang van kinderen, jongeren en ouders. De regio's plaatsten verder als kanttekening dat dit scenario 'aan de achterkant' gefragmenteerd blijft, zolang primair en voortgezet onderwijs in wet- en regelgeving, financiën en toezicht gescheiden systemen blijven en er aparte plan- en verantwoordingscycli en toezichtkaders blijven voor primair en voortgezet onderwijs.

Schaalvergroting voorbij het optimum zet de kwaliteit onder druk. Elkaar kennen, een behapbaar werkgebied, aansluiten bij behoeften in de context en overzicht bieden zijn nodig voor duidelijkheid en kwaliteit van de ondersteuning.

Scenario 2: samenwerkingsverband congruent met jeugdzorgregio

In sommige regio's werden mogelijke kansen gezien in een betere verbinding van onderwijs en zorg en mogelijk meer bestuurlijke helderheid. Gemeenten waren vaker positief over dit scenario dan samenwerkingsverbanden. Het overheersende beeld was echter dat dit scenario geen verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. Dat komt vooral door het gegeven dat *jeugdzorgregio's* over 'zware' jeugdzorg gaan en geen of nauwelijks relatie hebben met samenwerkingsverbanden. In het licht van de route naar inclusie zou congruentie met jeugdzorgregio's volgens regio's bovendien een vreemde, aan dat doel tegengestelde beweging zijn.

Regio's waren wel unaniem over het belang van meer congruentie met de (gemeentelijke) *jeugdhulp* en het preventieve jeugdbeleid. Daar liggen, ook met het oog op het realiseren van een inclusieve leeromgeving, logischerwijs veel kansen.

“Voor inclusie is een paradigmashift nodig in ieders hoofd: bij alles denken vanuit de inclusiegedachte.”

Scenario 3: samenwerkingsverband biedt volledig dekkend netwerk
Volgens een klein deel van de regio's zou dit scenario 'inclusie bevorderend' kunnen werken, omdat aan alle ondersteuningsbehoeften kan worden voldaan. Tegelijkertijd heeft de uitvoering van dit scenario tot gevolg dat samenwerkingsverbanden die niet 'alles in huis' hebben noch volledig inclusief zijn, opgaan in andere samenwerkingsverbanden. Die schaalvergroting zal weer gevolgen hebben voor de nabijheid van voorzieningen voor kinderen en jongeren en voor de kwaliteit van samenwerken. De regio's waren over dit scenario het meest kritisch, met name omdat het begrip 'dekkend netwerk' in een inclusieve leeromgeving een andere lading en invulling krijgt. De opgave is een passend en thuisnabij antwoord bieden op ondersteuningsbehoeften van kinderen en jongeren. Volgens regio's past dit scenario mogelijk bij groot- en randstedelijke samenwerkingsverbanden, maar is het niet realistisch voor dunbevolkte gebieden, tenzij die zelf een volledig inclusieve leeromgeving bieden.

“Omgekeerde inclusie: hoe kan het regulier onderwijs specialer worden en hoe kan het gespecialiseerd onderwijs gewoner worden? Je zou ook kunnen zeggen dat je in het speciaal onderwijs onderwijs biedt dat voor alle kinderen goed is.”

Na deze samenvatting van de regiogesprekken op de verschillende scenario's, gaan we naar een advies over de rol van samenwerkingsverbanden in een inclusieve leeromgeving en wat er aan kaders en prikkels nodig is om die omgeving te realiseren.

4. Alternatieve wegen om het doel te bereiken

Zoals in de inleiding beschreven kunnen we de constatering uit de motie bevestigen voor wat betreft de belangrijke rol van samenwerkingsverbanden in de zorg- en ondersteuningsstructuur, het ontstaan van ongewenste verschillen als gevolg van onvoldoende sturing en te weinig kaders voor de inrichting en financiering.

We hebben in gesprekken met regio's onderzocht of de drie verschillende scenario's een antwoord bieden op de politieke vraag en geconstateerd dat, hoewel er kansen en mogelijkheden zijn, dat niet overtuigend het geval is. Er is volgens de regio's geen duidelijk verband tussen de voorgestelde structuurinterventies en de wens tot minder fragmentatie, meer uniformiteit in ondersteuning of betere samenwerking.

Er is wél brede steun voor meer sturing vanuit de Rijksoverheid. Die sturing moet echter niet gericht zijn op de indeling van samenwerkingsverbanden, maar op het toekomstperspectief voor kinderen en jongeren: inclusief onderwijs in een inclusieve leeromgeving.

Er is wél brede steun voor meer sturing vanuit de Rijksoverheid. Die sturing moet echter niet gericht zijn op de indeling van samenwerkingsverbanden, maar op het toekomstperspectief voor kinderen en jongeren: inclusief onderwijs in een inclusieve leeromgeving. Dat vraagt om een nieuw perspectief op een bestaand construct. We maken dat in het navolgende advies concreet:

ADVIES

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

Er is een optimale schaal voor samenwerking om kinderen en jongeren passende ondersteuning te bieden. Samenwerking onder of voorbij dat optimum zet de kwaliteit van ondersteuning onder druk. Toewerken naar een optimum voor regionale samenwerking moet op inhoudelijk gemotiveerde en niet-afgedwongen gronden plaatsvinden.

a. Stimuleer de samenwerking en het samengaan van samenwerkingsverbanden po en vo waar daar al een natuurlijke basis voor ligt.

Samenwerking tussen po en vo op natuurlijke basis draagt bij aan een doorgaande lijn, meer duidelijkheid, meer samenhang in beleid en meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overstappende kinderen. Ondersteun samenwerkingsverbanden voor het funderend onderwijs door ook één toezichtkader en één plan- en verantwoordingscyclus te hanteren.

b. Stimuleer fusie van (te) kleine¹⁶ samenwerkingsverbanden.

De taken en opgaven van samenwerkingsverbanden zijn sinds hun oprichting fors uitgebreid. De uitvoering daarvan vereist een zekere omvang, gedegen personeelsbeleid en een deugdelijke bedrijfsvoering. Fusie van (te) kleine samenwerkingsverbanden – die geen geografisch afgebakend gebied vormen – tot een optimale schaal, draagt bij aan de kwaliteit van ondersteuning voor kinderen en jongeren.

- c. Stimuleer samenwerking van gemeenten op de invulling van preventief jeugdbeleid en de inkoop van jeugdhulp. De verbinding van onderwijsondersteuning en jeugdhulp is in een inclusieve leeromgeving essentieel. Het aangrijpingspunt voor de inzet van hulp en ondersteuning ligt in die inclusieve leeromgeving zelf. Hoe sterker die omgeving, hoe groter de preventieve werking ervan. Samenwerking tussen gemeenten, samenhang in preventief jeugdbeleid en afstemming op de inkoop van jeugdhulp met samenwerkingsverbanden is van grote meerwaarde voor het realiseren van een inclusieve leeromgeving. In het land zijn hier al mooie voorbeelden van.
- d. Stimuleer dat jeugdzorgregio's hun expertise en specialistischer vormen van zorg zoveel mogelijk inzetten in de omgeving waar kinderen en jongeren al zijn. Jeugdzorgregio's zijn op dit moment verantwoordelijk voor hoogspecialistische en gesloten vormen van zorg en crisishulp. Stimuleer dat zij de beweging naar zorg en ondersteuning in een inclusieve leeromgeving maken. Hiermee wordt ook een goede bedding voor de af- en ombouw van de jeugdzorgplus gerealiseerd.
- e. Stimuleer samenwerking en samengaan van schoolbesturen tot schoolbesturen voor funderend onderwijs. Naast 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn er in ons land 856 schoolbesturen voor primair onderwijs, 277 schoolbesturen voor voortgezet onderwijs en 86 schoolbesturen voor gespecialiseerd onderwijs¹⁷. Samenwerking en samengaan van schoolbesturen voor

¹⁶ Minder dan 10.000 leerlingen.

¹⁷ <https://duo.nl/open Onderwijsdata> ;
<https://www.poraad.nl/onderwijskansen/gespecialiseerd-onderwijs>

primair onderwijs, voortgezet onderwijs en gespecialiseerd onderwijs (inclusief cluster 1 en 2) tot schoolbesturen funderend onderwijs verminderen de bestaande versnippering, dragen bij aan een doorgaande en eenduidige lijn voor kinderen, jongeren en duidelijkheid voor ouders en professionals.

2. **Versterk de positie van samenwerkingsverbanden in de route naar inclusie tot 2035 en hef ze daarna als construct op**

Kern voor de periode tot 2035 is samenwerkingsverbanden zo positioneren dat zij samen met schoolbesturen, gemeenten, maatschappelijke kinderopvangorganisaties, het onderwijs en andere partners in het netwerk voor de jeugd hun rol als regisseur van en kwartiermaker voor het realiseren van een inclusieve leeromgeving ook kunnen vervullen.

- a. Voorzie samenwerkingsverbanden tot 2035 van instrumentarium om hun rol te vervullen.
 - i. Geef samenwerkingsverbanden een duidelijke opdracht tot het realiseren van een inclusieve leeromgeving.
 - ii. Laat hen hiertoe een bestuurlijk, resultaatverplichtend overleg inrichten met maatschappelijke kinderopvangorganisaties, schoolbesturen funderend onderwijs, mbo en hbo/wo en gemeenten als verplichte deelnemers. Dit overleg komt tenminste halfjaarlijks bijeen en is georganiseerd op een schaal die helpend is voor het realiseren van een inclusieve leeromgeving.
 - iii. Verbind aan dit overleg een inspanningsverplichting op integrale agendering: wettelijk verplichte overleggen zoals OOGO, LEA, OAB, VVE en Van school naar duurzaam werk worden onderdeel van dit overleg. Zo

- worden een integrale benadering en een doorgaande lijn gestimuleerd en neemt bestuurlijke overlegdrukte af.
- iv. Verbind aan dit 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. Middelen uit dit inclusiefonds worden verdeeld op het niveau van de inclusieve leeromgeving, op basis van vooraf vastgestelde criteria en omgevingsfactoren en door data onderbouwd. Een deel van het fonds blijft collectief beschikbaar om bij acute problematiek snel te kunnen handelen, en voor hoogspecialistische ondersteuning.

- b. Leg wettelijk vast dat de regisserende, verbindende en stimulerende rol van samenwerkingsverbanden vanaf 2035 belegd is bij het resultaatverplichtend overleg.

Van daaruit wordt regie gevoerd op:

- i. de doorontwikkeling van een inclusieve leeromgeving;
- ii. integrale financiering vanuit het inclusiefonds;
- iii. het bundelen van expertise vanuit samenwerkingsverbanden, jeugdhulp en het gespecialiseerd onderwijs ten behoeve van een inclusieve leeromgeving en
- iv. samenwerking tussen alle partijen die hierin een onmisbare rol spelen.

Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor gemeenten gezien hun wettelijke verantwoordelijkheid voor onder meer de voorschoolse educatie, leerlingvervoer, leerplicht, jeugdgezondheidszorg, jeugd- en jongerenwerk, alle vormen

van jeugdhulp, de inrichting van sterke lokale teams, onderwijshuisvesting en de overgang van school naar duurzaam werk. De verwachting is dat een inclusieve leeromgeving geleidelijk aan tot besparingen zal leiden op bijvoorbeeld dure vormen van jeugdhulp en leerlingenvervoer. Deze 'winst' komt in het inclusiefonds en ten goede aan het versterken van de inclusieve leeromgeving.

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

Die kaderstelling betreft in elk geval de volgende onderdelen:

- i. Maak interdepartementaal concreet wat wordt verstaan onder een inclusieve leeromgeving.
- ii. Leg het realiseren van een inclusieve leeromgeving vast in wetgeving met een absolute zorgplicht voor maatschappelijke kinderopvangorganisaties, onderwijs en gemeenten.
- iii. Maak werk van integraal inspectietoezicht dat uiterlijk in 2035 aansluit bij een inclusieve leeromgeving en tenminste ziet op een integrale samenwerking van maatschappelijke kinderopvang, onderwijs en jeugdhulp.
- iv. Stimuleer dat gemeenten met kinderopvangorganisaties en schoolbesturen werk kunnen maken van op inclusie gerichte huisvesting.
- v. Stop met beleidsontwikkelingen en interventies die haaks staan op het ideaal van een inclusieve leeromgeving.

4. **Versterk de kwaliteit en het leiderschap van professionals die (gaan) werken in een inclusieve leeromgeving**

Kwaliteit, diversiteit en interprofessionaliteit zijn grondbeginselen voor professionals die (gaan) werken in een inclusieve leeromgeving.

- i. Scherp de toelatingseisen voor opleidingen in het kinderopvang-, onderwijs- en jeugddomein aan ten behoeve van de kwaliteit en het aanzien van professionals.
- ii. Laat schaarste niet leiden tot een verlaging van het kwaliteitsniveau. Kwaliteit trekt kwaliteit aan.
- iii. Investeer in samen een leven lang leren, professionaliseren en opleiden in en voor een inclusieve leeromgeving waar interprofessionaliteit en domeinoverstijgend samenwerken geleidelijk aan vanzelfsprekend worden.
- iv. Investeer in en stel eisen aan het opleiden van leidinggevers in deze inclusieve leeromgeving.

Tot besluit

De regiogesprekken waren een middel om een antwoord te vinden op een politieke vraag waar kinderen, jongeren, hun ouders en professionals beter van worden. Passend en inclusief onderwijs realiseren vanuit een minder versnipperde structuur: kan dat en zo ja, hoe? Dit advies geeft het begin van een antwoord.

De regiogesprekken hebben een breed beeld gegeven van kansen en mogelijkheden, maar ook van risico's en belemmeringen van de verschillende scenario's die voorgelegd zijn. De kansen die regio's hebben benoemd zijn een bron voor verbetermogelijkheden binnen het bestaande stelsel.

Een antwoord op de hoofdvraag in dit advies wordt in belangrijke mate bepaald door het toekomstperspectief op een inclusieve leeromgeving. Dat perspectief reikt inhoudelijk veel verder dan een indelvingsvraagstuk in het bestaande stelsel. Waar het begrip 'regio' en 'fragmentatie' in de huidige werkelijkheid nog relevantie heeft voor bestuurders en beleidsmakers¹⁸, telt in een inclusieve leeromgeving vooral 'nabijheid'. Niet-vrijblijvende samenwerking, elkaar aanspreken, versterken en betere oplossingen vinden voor kinderen en jongeren door breder te kijken. Met kaderstelling vanuit de Rijksoverheid als voorwaarde en voldoende ruimte voor regio's om de invulling van een inclusieve leeromgeving te laten aansluiten bij wat de omgeving nodig heeft. In deze transitie zal de rol van samenwerkingsverbanden geleidelijk aan overgaan in een nieuw construct: dat van een bestuurlijk collectief dat samen, gelijkwaardig en resultaatverplichtend regie voert op de doorontwikkeling van die

inclusieve leeromgeving en daarvoor een toereikend instrumentarium heeft. Hiermee wordt ook een antwoord geboden op de belangrijkste knelpunten die regio's in hun huidige praktijk ervaren.

Ik sluit af met dank aan ONSwv voor deze betekenisvolle opdracht en aan alle gespreksgenoten voor hun rijke bijdragen. Ik sluit ook af met de wens dat samenwerkingsverbanden hun rol als kwartiermaker voor een inclusieve leeromgeving tot 2035 ten volle kunnen waarmaken. In die inclusieve omgeving moet én kan het gebeuren. Door lijnen tussen mensen, die met lef en leiderschap over grenzen durven stappen. In het belang van kinderen, jongeren en hun omgeving.

Over de titel

Om oplossingen te vinden voor vragen of problemen die bij opgroeien en ontwikkelen horen, is het nodig om buiten de eigen kaders te denken en te handelen. Een kind bestaat niet uit domeinen of sectoren, maar verdient het om als volwaardig mens te worden gezien. Er zijn moedige leiders nodig om over geografische of vermeende grenzen te stappen. En moedige professionals om dat over de grenzen van hun eigen domein te doen. Als het lukt om over de lijnen te gaan en vrijblijvendheid in samenwerking te begrenzen, dan openen we deuren voor collectieve, thuisnabije oplossingen die het verschil gaan maken voor kinderen en jongeren.

¹⁸ We kennen onder meer: jeugdzorgregio's, onderwijsregio's, arbeidsmarktregio's, veiligheidsregio's en informele samenwerkingen van gemeenten rond jeugdhulp.

Bijlagen

BIJLAGE 1 Opbrengst van de regiogesprekken

In de regiogesprekken zijn de drie scenario's, zoals omschreven in de Kamerbrief, voorgelegd aan alle deelnemers met de vraag om te verkennen welke oplossingsmogelijkheden, kansen en risico's de scenario's kunnen bieden. Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomsten per scenario in alle regiogesprekken.

De regio's roepen op om te kiezen voor een inhoudelijke versterking van de samenwerking binnen een kleinschalige regionale structuur, ondersteund door landelijke kaders en ontschotting. Aandacht voor de lokale, regionale context is belangrijk.

Uit de regiogesprekken komt een consistente boodschap naar voren:

1. Structuur volgt inhoud. Samenwerking is nu al mogelijk en kan worden versterkt waar nodig. Dit moet niet door fusiedwang worden vervangen.
2. Nabijheid, menselijke maat en korte lijnen zijn het fundament.
3. Landelijke kaders zijn noodzakelijk om toeval, willekeur of ongelijkheid te verminderen: kwaliteitsnormen, één taal voor po en vo en een gezamenlijke opdracht onderwijs – jeugdhulp.
4. Ontschotting (financieel, bestuurlijk, juridisch) is cruciaal voor inclusiever onderwijs.
5. Thuisnabijheid moet leidend zijn en vraagt om duidelijke normering. Voor hoogspecialistische zorg blijft bovenregionale samenwerking nodig.
6. De ambitie op inclusief onderwijs in 2035 ontbreekt in de huidige scenario's. De regio's vragen om visie, richting en ruimte om deze ambitie te realiseren.

Scenario 1: één samenwerkingsverband funderend onderwijs

Scenario 1 heeft in de regio's onder voorwaarden draagvlak. In verschillende regio's wordt erkend dat één samenwerkingsverband voor het funderend onderwijs op bepaalde punten voordelen kan bieden. Het meest aansprekende voordeel is de doorgaande lijn voor kinderen en jongeren, op weg naar inclusief onderwijs. Regio's wijzen erop dat de huidige 'harde knip' tussen po en vo vooral voor kinderen en jongeren met extra ondersteuningsbehoeften lastig kan zijn. Een gezamenlijke aanpak kan helpen voorkomen dat zij tussen wal en schip vallen, bevorderen dat overdrachten soepeler verlopen en dat ouders één aanspreekpunt ervaren in plaats van twee systemen.

Ook wordt benadrukt dat een gezamenlijke structuur kleinere samenwerkingsverbanden meer robuustheid en efficiëntie kan bieden op bedrijfsvoering, inzet van middelen en bundeling van expertise. Kleine samenwerkingsverbanden kunnen op deze gebieden profiteren van schaalvoordelen. Eén regio benoemt de kans om meer middelen op de werkvloer in te zetten.

Scenario 1 kan ook meer ruimte bieden voor initiatieven op 10 –14 onderwijs, brede brugklassen en de steeds sterker wordende wens om determinatie uit te stellen. Ook kan een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van kinderen en jongeren van 4 tot 18 jaar sterker verankerd worden. In één van de regio's wordt benadrukt dat bestuurders in één samenwerkingsverband meer zicht krijgen op de volledige ontwikkelingslijn, en daardoor beleidsmatig consistentere handelen.

Voor ouders kan scenario 1 aantrekkelijk zijn omdat het minder schotten en een duidelijker loket belooft. Verschillende regio's noemen dat het voor ouders verwarrend is dat po en vo aparte

structuren kennen, zeker wanneer kinderen of jongeren in de overgang extra ondersteuning nodig hebben. Eén samenwerkingsverband voor het funderend onderwijs zou hierin helderheid kunnen bieden.

Tenslotte zijn er regio's waar al een geïntegreerd samenwerkingsverband bestaat of waar po en vo intensief samenwerken. Daar klinkt het scenario eerder als een logisch vervolg dan als een systeemwijziging. De ervaring in zulke regio's is dat samenwerking gemakkelijker wordt wanneer structuren gelijk lopen, de korte lijnen vanzelf ontstaan en er minder discussies zijn over de vraag waar verantwoordelijkheden precies liggen.

Tegelijkertijd bestaan er duidelijke zorgen over de risico's van schaalvergroting: een groter samenwerkingsverband kan leiden tot verlies van nabijheid en van de korte lijnen die juist nu belangrijk zijn voor maatwerk en snelle ondersteuning. De regio's benadrukken dat samenwerking over mensen gaat en dat structuurwijziging alleen kansrijk kan zijn als randvoorwaarden en cultuur mee veranderen. Regio's waarschuwen dat grote, logge samenwerkingsverbanden de afstand tussen bestuur, professionals en scholen vergroten. In grootstedelijke gebieden zou een samenwerkingsverband voor funderend onderwijs zelfs uit tientallen schoolbesturen kunnen bestaan, wat de wendbaarheid en slagkracht sterk onder druk zet. Daarnaast spelen cultuurverschillen tussen po en vo nog steeds een grote rol. In één van de regio's werd uitgebreid gerefereerd aan verschillen in pedagogische visie, ondersteuningspraktijken, rollen, en manier van werken. Deze verschillen verdwijnen niet door een structuurwijziging. Een gedwongen fusie kan de verschillen juist uitvergroten en leiden tot spanningen tussen sectoren.

Ook wetgeving, toezichtskaders en financieringsstromen verschillen sterk tussen po en vo. In een aantal regio's wordt benadrukt dat de structuurwijziging niets oplost zolang deze sectoren gescheiden

blijven. De angst is dat één samenwerkingsverband theoretisch eenduidigheid belooft, maar in de praktijk extra bureaucratische lagen toevoegt. In verschillende regio's wordt daarom gezegd dat het scenario alleen meer uniformiteit kan opleveren als ook de financiële regelgeving, wetgeving en modellen worden aangepast.

Tot slot bestaat de zorg dat dit scenario tot nieuwe grenzen en dus nieuwe fragmentatie leidt. Waar po en vo nu verschillend zijn, kan het samenvoegen van samenwerkingsverbanden juist tot ingewikkelde grensvraagstukken leiden. Regio's noemen expliciet dat dit problemen oplevert voor grensverkeer, landelijke voorzieningen en leerlingen die precies op een grens wonen.

Veel regio's vrezen dat een dergelijke structuurwijziging tijd en energie weghaalt bij de route naar inclusie. Het doorvoeren van een grote herstructurering wordt gezien als een grote operatie, die focus weghaalt van het realiseren van inclusief onderwijs. Regio's vrezen dat men jaren bezig is met governance, terwijl kinderen en jongeren nú ondersteuning nodig hebben.

Scenario 2: samenwerkingsverband congruent met jeugdzorgregio

Voor dit scenario is het draagvlak in alle regio's laag. Hoewel sommige deelnemers voordelen zien in een situatie waarin er minder partners zijn bij de inkoop van jeugdhulp en er mogelijk uniformere afspraken kunnen worden gemaakt, overheerst de mening dat congruentie met jeugdzorgregio's de actuele problemen niet oplost.

Ten eerste wijst vrijwel elke regio erop dat jeugdzorgregio's en jeugdhulpregio's niet hetzelfde zijn, en dat samenwerkingsverbanden in de praktijk veel meer te maken hebben met gemeenten dan met de formele jeugdzorgregio. Onderwijs werkt dagelijks met lokale jeugteams, wijkteams en preventieve voorzieningen.

Jeugdzorgregio's gaan daarentegen vooral over gespecialiseerde of zware zorg. Congruentie op dat niveau sluit niet aan bij de praktijk van ondersteuning rond scholen. Regio's benadrukken dat het scenario daardoor vooral theoretisch blijft en op de werkvloer nauwelijks betekenis heeft. Daarnaast zou congruentie vrijwel altijd betekenen dat samenwerkingsverbanden groter worden, mogelijk veel groter dan wenselijk. Grootschaligheid kan juist averechts werken voor kinderen en jongeren die behoefte hebben aan nabijheid, korte lijnen en onderwijsteams die elkaar écht kennen. Kleinschaligheid, overzicht en vertrouwen worden in veel regio's gezien als cruciale voorwaarden voor effectieve ondersteuning. Het risico dat deze verdwijnen vormt een van de grootste bezwaren tegen dit scenario.

Een ander inhoudelijk probleem is dat dit scenario de kernopgave van onderwijs en jeugdhulp niet raakt. De grootste uitdagingen zitten namelijk niet in grenzen, maar in verschillen in wetgeving, bekostiging, cultuur en verwachtingen. Decentralisatie, marktwerking, bureaucratie, tlv-systematiek, het woonplaatsbeginsel en gescheiden budgetten worden door veel regio's genoemd als obstakels voor effectieve samenwerking. Congruente grenzen veranderen daar niets aan — sterker nog, in sommige gevallen kan congruentie bestaande verschillen juist verder uitvergrooten. Een nieuwe indeling kan tot nieuwe fragmentatie leiden, omdat gemeenten binnen de regio tóch hun eigen beleid blijven voeren.

Daarnaast vrezen veel regio's dat scenario 2 leidt tot meer bestuurlijke drukte. Overleg met gemeenten, samenwerkingsverbanden, jeugdzorgregio's, zorgaanbieders en onderwijsbesturen is nu al ingewikkeld: door één extra laag te formaliseren wordt het geheel niet eenvoudiger, maar juist trager en minder wendbaar verwachten zij.

Tot slot speelt een principieel bezwaar: jeugdzorgregio's zijn gebaseerd op zorg, niet op onderwijs. De doelgroep van jeugdzorg is niet dezelfde als die van het onderwijs. De timing, intensiteit en vormen van ondersteuning verschillen wezenlijk. Het onderwijs werkt met alle kinderen en jongeren en met alle ondersteuningsvragen, niet alleen met 'zware casuïstiek'. Daarom voelt dit scenario voor regio's als een vreemde beweging: het legt het zwaartepunt bij jeugdzorg, terwijl juist onderwijs de stabiele kern moet vormen van de ondersteuning aan kinderen en jongeren.

Gedurende de regiogesprekken werd geconstateerd dat het onderscheid tussen jeugdhulp en jeugdzorg niet altijd voor alle deelnemers duidelijk was. In alle regio's werd echter benadrukt dat kinderen en jongeren zouden kunnen profiteren van meer samenhang in ondersteuning, zeker wanneer de inkoop van jeugdhulp beter wordt afgestemd op de onderwijsbehoeften. De gedachte dat één regio-indeling leidt tot minder versnippering tussen scholen en hulpverleningsinstanties spreekt sommigen aan: het creëert duidelijke aanspreekpunten, een gedeelde taal en gemeenschappelijke processen. Ook wordt in meerdere regio's het beeld geschetst dat congruentie de weg zou kunnen openen naar meer uniformiteit in de manier waarop gemeenten en onderwijs samenwerken. De hoop is dat gezamenlijke regionale kaders kunnen leiden tot gelijkere kansen tussen gemeenten, minder verschillen in toeleiding, en betere afspraken over preventie, jeugdhulp op school en inzet van expertise rondom scholen.

Het scenario biedt daarnaast een kans om een aantal fundamentele vragen opnieuw te stellen: *Wie heeft eigenlijk de regie op de ontwikkeling van een kind? Wat verwachten we van ons gezamenlijke systeem? En wat is de minimale kwaliteit die we willen garanderen?*

Deze vragen worden in sommige regio's gezien als waardevolle aanleiding om de relatie tussen onderwijs en zorg opnieuw te ontwerpen: niet meer via ad-hoc overleg, maar via een gezamenlijke opdracht en een stevig kwaliteitskader.

Ten slotte zien sommige regio's in congruentie juist een opstap naar een grotere beweging: één ministerie voor Jeugd én Onderwijs, gezamenlijke budgetten of integrale zorgstructuren rondom school en wijk. In die zin wordt scenario 2 soms gezien als een *tussenstap* naar een veel bredere hervorming.

Scenario 3: samenwerkingsverband biedt volledig dekkend netwerk

Scenario 3 wordt door velen in de regio's aangeduid als een 'non-discussie', omdat het grotendeels overeenkomt met wat samenwerkingsverbanden nu al wettelijk moeten realiseren. Verschillende regio's wijzen ook op het risico dat een focus op 'dekkend' aanbod verwarring veroorzaakt met het concept 'thuisnabij' onderwijs. Een dekkend netwerk betekent immers niet automatisch dat kinderen en jongeren dichterbij huis ondersteund kunnen worden. Dit kan in sommige situaties zelfs leiden tot langere reisafstanden, zeker in minder verstedelijkte gebieden. Een volledig dekkend netwerk binnen één regio is in veel regio's — vooral in dunbevolkte gebieden — niet realistisch. In een aantal regio's wordt benadrukt dat de benodigde specialistische voorzieningen voor zeer kleine groepen kinderen en jongeren onmogelijk in elke regio aanwezig kunnen zijn. De schaal is te klein. Forceren dat deze voorzieningen er toch moeten komen, zou kunnen leiden tot lege klassen, versnipperde expertise of onhoudbare kosten. Er is brede consensus dat specialistische of hoogspecialistische voorzieningen nooit volledig binnen één samenwerkingsverband te organiseren zijn en altijd om bovenregionale samenwerking zullen vragen.

Dit scenario biedt volgens sommige regio's echter ook een kans om het vraagstuk van thuisnabij onderwijs beter te organiseren. Zeker in gebieden waar kinderen en jongeren nu soms grote afstanden afleggen, zou een steviger opdracht aan samenwerkingsverbanden ertoe kunnen leiden dat voorzieningen, expertise of arrangementen dichterbij hun leefomgeving worden georganiseerd. Zij zullen de benodigde ondersteuning in meer gevallen in de eigen regio vinden, waardoor reistijden afnemen en ouders minder afhankelijk zijn van bovenregionale voorzieningen.

Regio's zien daarnaast ook het risico dat in dit scenario het aanbod leidend kan worden, terwijl juist in de route naar inclusief onderwijs het denken moet verschuiven naar ondersteuning in de school zelf. Verschillende regio's waarschuwen dat dit scenario onbewust teruggaat naar een ouder stelsel van voorzieningen, terwijl het doel van inclusie juist is om kinderen en jongeren minder afhankelijk te maken van gescheiden voorzieningen en meer te laten profiteren van nabij, regulier onderwijs.

Regio's benadrukken dat scenario's die focussen op structuurwijziging weinig bijdragen zolang de stelselproblemen van financiering, toezicht, schotten tussen domeinen en personeelstekorten niet worden aangepakt. In sommige regio's wordt dan ook expliciet gesteld dat scenario 3 in 2035 niet relevant meer zou moeten zijn, omdat een echt inclusief onderwijssysteem niet uitgaat van voorzieningen, maar van een krachtige pedagogische basis.

Tot slot wordt gewezen op inhoudelijke en operationele onduidelijkheden. Begrippen als dekkend en thuisnabij worden verschillend geïnterpreteerd. Wat betekent het als een school voor gespecialiseerd onderwijs maar één kind of jongere uit een bepaalde regio heeft? Wat is de maximale reistijd? Wie draagt de kosten als de

best passende plek buiten de regio ligt? Zonder heldere landelijke kaders kan scenario 3 juist leiden tot méér verschillen tussen regio's.

Alternatieve scenario's

In alle regio's klinkt een consistent geluid: het debat over de toekomst van ondersteuning, onderwijs en jeugdhulp moet niet langer beginnen bij structuurwijzigingen, maar bij een gemeenschappelijke opdracht voor kinderen en jongeren van 0 tot 27 jaar. De roep om 'vrije ruimte' gaat om het doorbreken van schotten, het versterken van de pedagogische basis en het richten van beleid op welbevinden, ontwikkeling en nabijheid, in plaats van op indeling van regio's.

Regio's benadrukken dat het huidige stelsel — met verschillende domeinen, versnipperde financieringsstromen en verschillen tussen onderwijssectoren — onvoldoende aansluit bij de dagelijkse realiteit van professionals, ouders, kinderen en jongeren. Zij vragen daarom niet om een nieuwe kaart, maar om nieuwe spelregels.

Om tot echte doorbraken te komen, moet het systeem van onderwijs, jeugdhulp, jeugd(zorg) en gemeenten structureel worden ontschot. Verschillende regio's pleiten voor één bestuurlijk en beleidsmatig domein voor jeugd, met structureel samenwerkende professionals in kinderopvang en onderwijs als standaard werkwijze.

Inclusie wordt door veel regio's gezien als de motor voor stelselvernieuwing. Samenwerkingsverbanden kunnen een grote, sturende rol krijgen in de route naar inclusief onderwijs. Veel regio's denken dat samenwerkingsverbanden na 2035, als inclusie een feit is, niet meer nodig zullen zijn en zich kunnen opheffen. Daarvóór moet duidelijk zijn wat nodig is om inclusie te realiseren.

De verschillen tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs moeten worden verkleind en de opdrachten moeten meer naar elkaar toe

worden gehaald. Zijn er verschillende schoolbesturen voor regulier en gespecialiseerd onderwijs nodig, of kan dat vanuit één schoolbestuur worden georganiseerd? Regulier en gespecialiseerd (basis)onderwijs moeten vanuit dezelfde gebouwen en dezelfde teams werken, vanuit een gezamenlijke ambitie op po en vo en vanuit het perspectief van kinderen en jongeren, in plaats van het perspectief van de eigen organisatie. De concurrentie tussen schoolbesturen moet worden weggenomen. Toelaatbaarheidsverklaringen en bijhorende financieringsstromen werken hier belemmerend in.

De route naar inclusie reikt verder dan alleen het onderwijs. Het gaat om kinderen en jongeren van 0 t/m 27 jaar en dus om samenwerking met onder meer de kinderopvang, voorschoolse educatie, mbo, hbo en universiteiten. Gemeenten en jeugdhulp zijn hierin hard nodig. De kokers tussen kinderopvang, onderwijs en jeugd moeten worden doorbroken. Het perspectief van kinderen en jongeren moet centraal staan. Veel regio's benoemen dat systeemverandering pas zou kunnen werken als de cultuur, motivatie en samenwerking veranderen. Regio's zien dat vrijblijvendheid en onderlinge concurrentie het zicht op de gezamenlijke opdracht belemmeren. In verschillende regio's wordt het verminderen van concurrentie tussen schoolbesturen gezien als noodzakelijke voorwaarde — soms zelfs via één bestuur per regio.

Er worden alternatieven aangedragen voor de nu gescheiden financieringsstromen, zoals één integraal budget voor onderwijs en jeugd of populatiebekostiging op basis van buurt/context. De regio's roepen om duurzaam inzetbaar geld in plaats van subsidies en tijdelijke bekostiging om transformatie te ondersteunen. Daarnaast is de wens om middelen te verschuiven van dure voorzieningen naar preventie.

Verschillende regio's roepen op om de mensen op de werkvloer niet te vergeten: pedagogisch professionals, leerkrachten en andere (ondersteunende) professionals. Toekomstige leerkrachten zullen toegerust moeten zijn op kinderen en jongeren met ondersteuningsbehoeften. Dit vraagt ook een omslag in de opleidingen die studenten beter voorbereiden op wat er gaat komen. Een leerkracht heeft andere professionals naast zich nodig in de route naar inclusie, ook met het oog op het grote lerarentekort. Een aantal regio's gaf mee om het onderwijssysteem in te richten op de wensen van de nieuwe generatie(s) op de werkvloer, waarin tijd voor ontwikkeling en zelfontplooiing centraal staan.

De rode draad in de gesprekken over alternatieve scenario's is:

1. Ontschotting is fundamenteel: één domein voor onderwijs en jeugd, één opdracht, één budget.
2. Inclusie is de transitie-motor: pedagogische basis versterken, expertise borgen, thuisnabij organiseren.
3. Wetgeving en toezicht moeten ook gericht zijn op welzijn, zorgplicht en inclusie.
4. Financiële prikkels moeten worden herijkt: van voorzieningsbekostiging naar populatiebekostiging en preventie.
5. Cultuurverandering is onmisbaar: leiderschap, verantwoordelijkheid en samenwerking boven concurrentie.

Regio's vragen de overheid om ruimte én duidelijke principes. Niet meer sturing op structuur, maar op inhoud, op de bedoeling van een inclusieve leeromgeving en op gezamenlijke verantwoordelijkheid — zodat professionals de vrije ruimte krijgen om te doen wat werkt voor kinderen en jongeren, dichtbij, en samen.

BIJLAGE 2 Verantwoording van de aanpak

ONSwv heeft ter voorbereiding op de regiogesprekken een uitvoeringsplan opgesteld. In dit plan is beschreven hoe ONSwv het proces om te komen tot een voorstel voor een hernieuwde indeling van samenwerkingsverbanden heeft ingericht en hoe zij hierin heeft samengewerkt met schoolbesturen, gemeenten en andere stakeholders.

Een van de uitgangspunten voor het proces en de brede dialoog met veldpartijen was bottom-up werken met samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, gemeenten, ouders en andere stakeholders.

Een tweede uitgangspunt was de onafhankelijkheid van de gespreksleiding en het advies. Daarom is René Peeters gevraagd als onafhankelijke procesregisseur en gespreksleider van de regiogesprekken. Alle gesprekken zijn voorbereid en opgebouwd volgens een vast stramien, zodat de uitkomst representatief en vergelijkbaar is. In alle gesprekken is gewerkt met een basispresentatie om de deelnemers mee te nemen in de aanloop tot deze gesprekken en hen achtergrondinformatie te bieden.

De opbrengst van ieder gesprek is vastgelegd door de bestuursondersteuning van ONSwv.

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. Bij elk gesprek was ook een bestuurslid van ONSwv aanwezig. Samenwerkingsverbanden in de regio's hebben gezorgd voor een locatie en het faciliteren van het gesprek. Zij hebben

ook een belangrijke rol gehad in de zorg voor een goed gebalanceerde vertegenwoordiging bij elk gesprek.

René Peeters heeft het bestuur van ONSwv en de leden tussentijds geïnformeerd over tendensen in de gesprekken, zonder vooruit te lopen op adviezen. Het definitieve advies is tussen eind januari en medio februari toegelicht in de bestuursvergadering van ONSwv, de ALV van ONSwv, overleg met OCW, VWS, VNG en bestuurlijk overleg van de PO-Raad, VO-raad, Sectorraad PrO en Sectorraad GO, ONSwv en OCW. Op 13 februari 2026 is het onafhankelijk advies met een bestuursreactie van ONSwv aan OCW verstuurd.

Datum	Regio
30 september 2025	Gelderland Noord
2 oktober 2025	Gelderland Zuid
9 oktober 2025	Overijssel
28 oktober 2025	Zuid Holland
6 november 2025	Noord Holland Zuid
20 november 2025	Utrecht
27 november 2025	Brabant Oost
2 december 2025	Brabant West
4 december 2025	Limburg
9 december 2025	Flevoland
6 januari 2026	Zeeland
20 januari 2026	Noord Holland Noord
22 januari 2026	Groningen, Friesland, Drenthe