



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs



Hoofdpijnen samenwerkingsverbanden

Aantal leerlingen dat passend onderwijs nodig heeft

Naar schatting 228.000 leerlingen in het reguliere basisonderwijs en voortgezet onderwijs hebben een extra ondersteuningsbehoefte. Daarnaast zitten er ongeveer 34.000 leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo), 29.000 leerlingen in het praktijkonderwijs (pro) en 73.000 leerlingen in het (v)so. Het aantal leerlingen dat naar het (v)so gaat, is weer gelijk aan 10 jaar geleden. Dit staat haaks op het doel van passend onderwijs en de ambitie richting inclusief onderwijs. En belangrijker nog, de verplichting die voortkomt uit het VN-Verdrag Handicap, het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de Verklaring van Salamanca.

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

De deelname aan de verschillende vormen van (gespecialiseerd) onderwijs varieert tussen samenwerkingsverbanden. Deelname aan het sbo varieert van 0,3% tot 4,0% en aan het so van 0,8% tot 3,9%. Voor het pro gaat het om 1,4% tot 6,3% en voor het vso van 0,8% tot 6,3%. Voor (v)so gaat het hier om (voormalig) cluster 3 en 4. Een lager deelnamepercentage gaat vaak samen met een langere geldigheidsduur van een toelaatbaarheidsverklaring voor het (v)so. Bij de meerderheid van de samenwerkingsverbanden steeg het percentage leerlingen in het (v)so de afgelopen 5 jaar, terwijl de trend in het sbo en het pro vaker dalend is.

Toename deelname gespecialiseerd onderwijs leidt tot knelpunten

Ongeveer 30% van de (v)so-scholen heeft wachtlijsten, waar gemiddeld 8 leerlingen op staan. Deze leerlingen kunnen niet altijd (direct) naar het gespecialiseerd onderwijs of alleen naar een school verder weg. Dit kan soms te maken hebben met het onderwijsaanbod binnen een samenwerkingsverband. Daarnaast neemt het verzuim toe en een stijgt het aantal vrijstellingen. De toename van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is vanuit financieel perspectief zorgelijk. Meer leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs betekent minder geld om passend onderwijs op de reguliere scholen te ondersteunen. In 2023 lag de solvabiliteit bij 26 samenwerkingsverbanden onder de signaleringswaarde van de inspectie. Dit betekent dat het voor hen lastig is om op langere termijn zelfstandig aan hun verplichtingen te blijven voldoen. Aangesloten (reguliere) schoolbesturen moeten dan zelfs financieel bijdragen aan de financiering van het (v)so.

Regulier onderwijs centraal stellen

De nu nog vrijblijvende keuze voor regulier onderwijs, is er – uitgaande van de ambitie voor inclusief onderwijs – in 2035 niet meer. Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen moeten deelname aan het regulier onderwijs dan ook centraler stellen in hun beleid én hier actief op sturen. Het benutten van maatwerkmogelijkheden en de samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs bieden hiervoor kansen.

Ondersteuningsplan als uitgangspunt

De basis voor het gezamenlijk realiseren van passend onderwijs ligt in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De kwaliteit van ondersteuningsplannen moet wel beter. In 2024 stelde de inspectie bij 80% van de 29 bij de inspectie ingediende ondersteuningsplannen tekortkomingen vast. Ook zijn de afspraken over de inrichting en uitvoering van passend onderwijs bieden weinig concreet. Zo kunnen samenwerkingsverbanden bij de uitwerking van wettelijke voorschriften concreter beschrijven hoe reguliere en speciale scholen samenwerken. Maar ook welke vormen van maatwerk, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de overgang van het gespecialiseerd naar het regulier onderwijs, worden ingezet binnen het dekkend netwerk van voorzieningen.

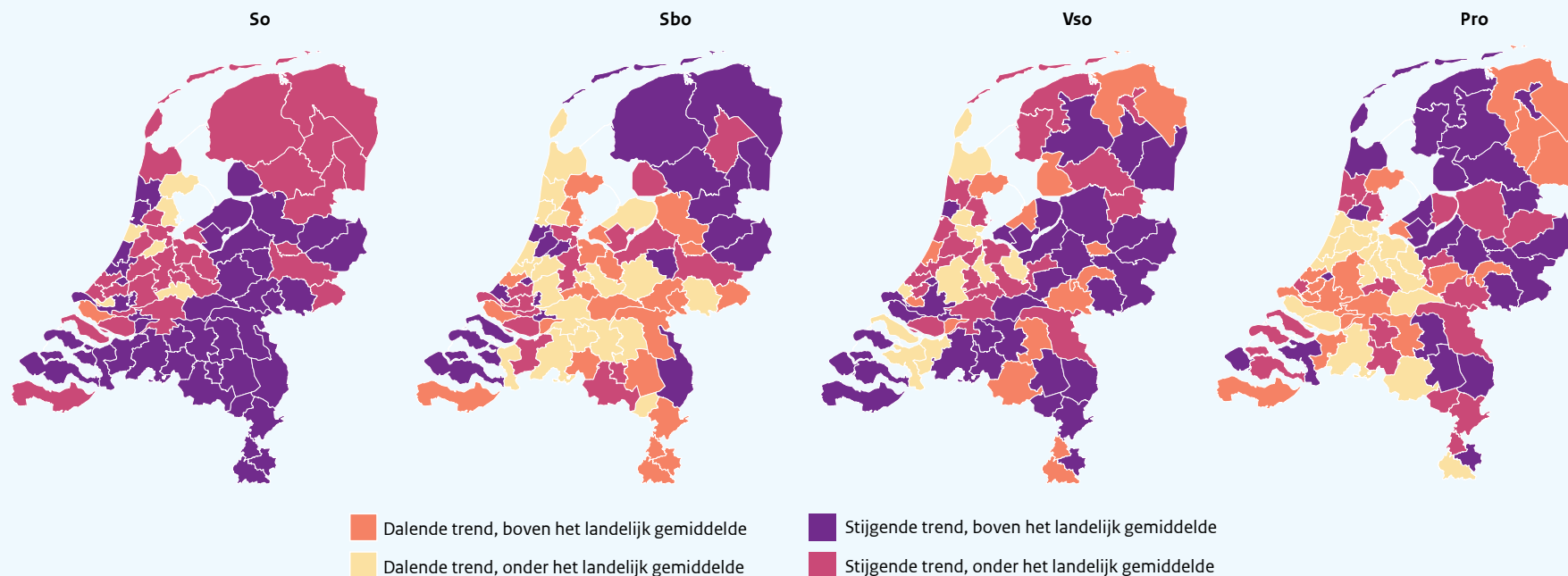
Samenwerking regulier en speciaal onderwijs biedt kansen

Een onderzoek naar de samenwerking tussen reguliere en (v)so-scholen geeft voorbeelden van verschillende vormen van samenwerking. Het belang van een gezamenlijke visie, draagvlak voor inclusief onderwijs en geschikte en gedeelde huisvesting worden als bevorderende factoren genoemd. Uit ons onderzoek blijkt dat (v)so-leerlingen zich op hun gemak voelen in een reguliere klas. Ook internationaal literatuuronderzoek toont positieve effecten aan van een inclusieve leeromgeving op de ontwikkeling van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (De Boer & Kuiper, 2025). Leerzaam zijn ook de voorbeelden van andere landen die al inclusief onderwijs bieden.

Concrete doelen maakt sturen op regulier minder vrijblijvend

Samenwerkingsverbanden kunnen leerlingen en scholen beter ondersteunen bij de overstap naar een meer reguliere vorm van onderwijs. Ook omdat (v)so-leerlingen hier soms klaar voor zijn, maar reguliere scholen niet altijd. Concrete doelen en beoogde resultaten gericht op deelname aan het regulier onderwijs maken die opdracht minder vrijblijvend. En het maakt elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken en bijdragen aan doelen beter mogelijk. Daarnaast draagt het bij aan betere analyses en evaluaties en daarmee aan een betere verantwoording.

Trends in deelnamepercentages so, sbo, vso en pro per regionaal samenwerkingsverband in schooljaar 2019-2020 tot en met 2023-2024*



*Het landelijk gemiddelde is berekend over 5 jaar.

Kwaliteit van 70% van de samenwerkingsverbanden voldoende of goed

Bijna 70% van de besturen van samenwerkingsverbanden kreeg de afgelopen 3 kalenderjaren het eindoordeel voldoende of de waardering goed. In 2024 kregen 7 van de 28 onderzochte samenwerkingsverbanden het eindoordeel onvoldoende. Het eindoordeel onvoldoende kennen we, onder andere, toe als er geen dekkend netwerk van voorzieningen is. Dit was bij 1 samenwerkingsverband po het geval en bij 4 in het vo. Bij 3 van deze samenwerkingsverbanden stelden we ook tekortkomingen vast in de sturing en de kwaliteitszorg en verantwoording. Bij 2 samenwerkingsverbanden leidden alleen tekortkomingen binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en verantwoording tot het eindoordeel onvoldoende.

Druk op het dekkend netwerk van voorzieningen

Bij 9 van de onderzochte samenwerkingsverbanden in 2023 en 2024 stelden we tekortkomingen vast in het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen. Dit lag meestal aan een tekort aan plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs. Dit leidde soms zelfs tot (gedeeltelijk) thuiszitten. Of werden partijen van buiten het (bekostigd) onderwijs ingezet, wat risico's kan geven voor de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid van leerlingen.

Verantwoording moet beter

Samenwerkingsverbanden en de aangesloten schoolbesturen hebben vaak onvoldoende zicht op de resultaten die met het beleid en de inzet van middelen zijn bereikt. De tekortschietende verantwoording komt deels door een gebrek aan verantwoording door scholen naar schoolbesturen. Bijna de helft van de schoolleiders geeft aan dat zij in 2023-2024 geen schriftelijke verantwoording aflegden aan hun bestuur over de inzet van de basisondersteuning en de extra ondersteuning. Dan schiet ook de verantwoording door schoolbesturen richting het samenwerkingsverband tekort. En kan het intern toezicht van samenwerkingsverbanden zich niet uitspreken over de doelmatige besteding van deze middelen.

De Boer, A., & Kuijper, S. (2025). *Ondersteuning aan leerlingen in een inclusieve onderwijssetting*. Rijksuniversiteit Groningen en RENN4.

© Inspectie van het Onderwijs | april 2025

Dit overzicht is gemaakt op basis van de Staat van het Onderwijs 2025. De Staat van het Onderwijs en alle aanvullende informatieproducten, waaronder een digitaal magazine en technische rapporten, zijn te downloaden van: www.onderwijsinspectie.nl.

Aanbevelingen



Samenwerkingsverbanden: verbeter de kwaliteit van de ondersteuningsplannen, zodat deze voldoen aan de wettelijke eisen en afspraken concreet en niet vrijblijvend zijn.



Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen: stuur op het vergroten van de deelname aan het reguliere onderwijs, onder andere door het concreet formuleren van beleid hierop en de inzet van maatwerk.



Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen: stimuleer en ondersteun de samenwerking tussen reguliere en speciale scholen in de richting van inclusief onderwijs en gebruik hierbij ervaringen van anderen.



Samenwerkingsverbanden: verbeter de kwaliteit van de evaluatie ten behoeve van de verantwoording, zowel door het bestuur als door het intern toezicht.