

Reactie internetconsultatie Wet maatwerk in het funderend onderwijs

Ouders & Onderwijs

1 september 2026

Voor veel kinderen in Nederland is naar school gaan al langere tijd geen vanzelfsprekendheid meer. Niet omdat ze niet willen leren, maar omdat het onderwijs dat er is niet aansluit bij wat zij op dat moment nodig hebben. Voor deze kinderen is maatwerk geen luxe, maar de voorwaarde om aangehaakt te blijven bij het onderwijs, of om daar ooit weer naar terug te keren. Een deel van die ruimte bestaat al, via tijdelijke experimenten, beleidsregels en subsidieregelingen. Dit wetsvoorstel moet die ruimte structureel maken en van een wettelijke basis voorzien voor alle scholen en samenwerkingsverbanden. Die stap is hard nodig, en wij steunen het doel van dit wetsvoorstel dan ook.

Het staat voor ons vast dat er maatwerk moet komen. Onze reactie gaat over de vraag of dit wetsvoorstel voldoende waarborgt dat het maatwerk dat een kind nodig heeft er ook daadwerkelijk komt, dat ouders en leerlingen daarin een gelijkwaardige positie hebben, en dat er een uitweg is wanneer het onverhoopt misgaat. Op een aantal punten schiet het voorstel daarin naar ons oordeel nog tekort.

Steun voor de kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel schrapt een aantal drempels die in de praktijk ouders en leerlingen in de weg zaten. Scholen hoeven straks geen jaarlijkse toestemming meer aan te vragen bij de Inspectie van het Onderwijs om af te wijken van de onderwijstijd. Een diagnose is uitdrukkelijk geen vereiste meer om voor maatwerk in aanmerking te komen. Dat is belangrijk, want niet elk kind dat maatwerk nodig heeft, heeft een diagnose. Kinderen die niet op een school staan ingeschreven, kunnen voortaan in aanmerking komen voor ondersteuning op basis van een structurele wettelijke regeling in plaats van tijdelijke subsidieregelingen. Deze verruimingen blijven echter, zoals wij hieronder toelichten, mogelijkheden voor scholen en samenwerkingsverbanden, en geen recht waarop een kind of ouder aanspraak kan maken.

Een doelgroep die de oorzaak te veel bij het kind legt

De wettelijke omschrijving van de doelgroep van dit wetsvoorstel spreekt van jeugdigen die door een lichamelijke of psychische oorzaak dreigen uit te vallen of al zijn uitgevallen. Die formulering legt de oorzaak van uitval eenzijdig bij het kind. In de praktijk ontstaat schooluitval minstens zo vaak door een wisselwerking tussen de jeugdige en de onderwijsomgeving: onvoldoende passend aanbod, te weinig flexibiliteit, of onvoldoende bereidheid om aanpassingen te doen. De toelichting bij het wetsvoorstel erkent dit zelf op

andere plaatsen, maar die erkenning is niet terug te vinden in de wettelijke doelgroepomschrijving zelf.

Deze afbakening werkt bovendien twee kanten op, en op beide kanten schiet de waarborg tekort. Het wetsvoorstel laat de beoordeling of van een lichamelijke of psychische oorzaak sprake is, over aan de school of het samenwerkingsverband zelf: zij stellen het maatwerkplan op en bepalen daarmee ook of een jeugdige tot de doelgroep behoort. Wordt die oorzaak niet aanwezig geacht, dan is er ook geen toegang tot maatwerk, ook al is de ondersteuningsbehoefte van het kind onmiskenbaar. Wordt die oorzaak wél aangenomen, dan kan dat oordeel evengoed zonder deskundige onderbouwing in het ontwikkelingsperspectiefplan of het dossier van het kind terecht komen: niets in het wetsvoorstel verplicht dat iemand met kennis vanuit de jeugdgezondheidszorg bij die vaststelling wordt betrokken. Consultatie van bijvoorbeeld een jeugdarts, orthopedagoog, psycholoog of psychiater is mogelijk, maar uitdrukkelijk niet verplicht.

Wij vragen de wetgever om deze omschrijving te verbreden tot een functionele, contextgerichte formulering, waarin de ondersteuningsbehoefte van de jeugdige bepalend is voor de toegang tot maatwerk, en niet uitsluitend een lichamelijke of psychische oorzaak bij het kind. En voor zover een lichamelijke of psychische oorzaak wél wordt vastgesteld of geregistreerd, vragen wij te waarborgen dat dit niet gebeurt zonder beoordeling door iemand met deskundigheid vanuit de jeugdgezondheidszorg.

Een mogelijkheid moet een recht worden

Het wetsvoorstel formuleert maatwerk vrijwel overal als een bevoegdheid: het bevoegd gezag *kán* maatwerk bieden, het samenwerkingsverband *kán* middelen inzetten voor niet-ingeschreven jeugdigen. Voor een kind en zijn ouders is dat onvoldoende. Een schoolbestuur of samenwerkingsverband dat van deze ruimte geen gebruik maakt, overtreedt daarmee geen enkele norm, ook niet wanneer voor het kind evident is dat het zonder maatwerk zal uitvallen. Ouders & Onderwijs vindt dat maatwerk niet mag blijven steken in een discretionaire bevoegdheid van instellingen, maar moet uitgroeien tot een afdwingbaar recht van de jeugdige: het recht op een onderzoek naar de noodzaak van maatwerk, op een schriftelijke en deugdelijk gemotiveerde beslissing wanneer maatwerk wordt geweigerd, en op een onafhankelijke toetsing van die weigering. Wij vragen het kabinet om de wettekst op dit punt aan te scherpen, zodat een kind dat maatwerk nodig heeft daarop aanspraak kan maken, en niet uitsluitend is aangewezen op de bereidheid van een schoolbestuur of samenwerkingsverband.

Toegang tot particulier onderwijs

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een samenwerkingsverband publiek geld inzet om onderwijs bij een particuliere aanbieder in te kopen, als geen van de beschikbare vormen van maatwerk binnen het bekostigd stelsel de leerling kan helpen. Als uiterste optie, nadat alle mogelijkheden binnen het bekostigd onderwijs zijn onderzocht en uitgeput. Voor een

deel van de kinderen is het bestaande, bekostigde aanbod, ook met de maatwerkmogelijkheden die dit wetsvoorstel toevoegt, simpelweg niet toereikend. Als er dan een aanbieder is die wel kan bieden wat het kind nodig heeft, moet dat gefinancierd kunnen worden. Het alternatief is dat het kind noodgedwongen langer geen onderwijs krijgt omdat het bekostigd stelsel er formeel geen ruimte voor biedt, en dat kan nooit in het belang van dat kind zijn.

De Onderwijsraad adviseerde de toenmalige minister in 2019 om deze route juist niet te openen, uit zorg dat dit de zorgplicht van bekostigde scholen zou uithollen¹. Wij delen die zorg over de zorgplicht, maar leggen die bij de juiste partij neer. Als het onwenselijk wordt gevonden dat kinderen voor passend aanbod bij een particuliere aanbieder terecht komen, is dat een signaal aan het bekostigd onderwijs zelf om dat aanbod te verbeteren, niet een reden om een kind de toegang tot wat het wél nodig heeft te ontfemen. Het kind mag niet de rekening betalen voor een tekortschietend regulier aanbod. Wij vragen het kabinet dan ook niet om deze route te beperken, maar om te waarborgen dat het afwegingskader dat eraan voorafgaat en het gedeelde budgetplafond van 2,5 procent (zie hieronder) er in de praktijk niet toe leiden dat deze laatste, soms enige uitweg onbereikbaar wordt voor het kind dat er wel degelijk op is aangewezen.

Tegelijk vragen wij aandacht voor het risico dat deze route in de praktijk groeit tot meer dan een uitzondering, terwijl de druk om het reguliere aanbod zelf te verbeteren daardoor juist kan afnemen. Waar een particuliere aanbieder er wél in slaagt een kind te bereiken dat elders is vastgelopen, ligt daar bruikbare kennis, over kleinschaligheid, flexibiliteit, of de manier waarop wordt omgegaan met onderwijsbehoeften die niet in een standaardaanbod passen. Wij vragen het kabinet om die kennis systematisch te verzamelen en te benutten voor de doorontwikkeling van het bekostigd onderwijs zelf, zodat de route naar een particuliere aanbieder een uitzondering blijft.

Geen vangnet als het misgaat

De toelichting bij het wetsvoorstel is expliciet: het besluit om wel of geen maatwerk te bieden is uitdrukkelijk geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De relatie tussen school en ouders wordt geduid als een privaatrechtelijk 'onderwijscontract'. Dat heeft een concrete consequentie: wanneer ouders het met de school oneens zijn, bijvoorbeeld over een weigering, een voortijdige beëindiging, of een naar het oordeel van ouders ontoereikend maatwerkplan, staat daartegen geen bezwaar en beroep open.

Wat resteert, is een onafhankelijk maar niet-bindend advies van de Geschillencommissie passend onderwijs, of bemiddeling door onderwijsconsulenten. Een bindende vorm van doorzettingsmacht, die knopen kan doorhakken wanneer ouders en school het echt niet eens worden, wordt in dit wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten en apart bij het ministerie uitgewerkt, zonder dat daarvoor al een tijdpad bekend is. Dat is een merkwaardige uitkomst voor een wet die zelf erkent dat maatwerk in sommige gevallen niet vrijblijvend is, maar

¹Bron: Onderwijsraad, Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs, 8/11 november 2019; Kamerstukken II 2019/20, 31 497, nr. 345.

voor de school een verplichting kan zijn. Daarbij benadrukken wij dat doorzettingsmacht een instrument moet zijn om een school tot actie te bewegen, en nooit mag verworden tot een vorm van dwang of drang richting ouders. Voor een gezin dat al maanden strijdt om hun kind aangehaakt te houden bij het onderwijs, is dat geen theoretisch punt. Wij vragen het kabinet om aan het maatwerkplan een vorm van bindende, laagdrempelige geschilbeslechting te verbinden, of om de uitwerking van doorzettingsmacht in passend onderwijs gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking te laten treden.

Te belangrijke waarborgen in regels die er nog niet zijn

Een belangrijk deel van wat er werkelijk toe doet voor ouders en leerlingen wordt niet in dit wetsvoorstel zelf geregeld, maar doorgeschoven naar een algemene maatregel van bestuur die pas later verschijnt. Dat geldt onder meer voor de vraag welke persoonsgegevens over gezondheid en over strafbare feiten mogen worden verwerkt, wie die gegevens mag inzien, hoe lang ze worden bewaard en aan wie ze mogen worden verstrekt. Het geldt ook voor de manier waarop geschillen straks worden behandeld.

Deze onderwerpen zijn naar ons oordeel te belangrijk om via lagere regelgeving te worden ingevuld. Het gaat niet om technische uitvoeringsdetails, maar om de kern van de rechtsbescherming en de privacy van een groep kwetsbare kinderen. De wet stelt zelf, in het kader van de vrijheid van onderwijs, dat hoofdlijnen in de wet zelf moeten worden vastgelegd en dat lagere regelgeving alleen randvoorwaardelijk mag zijn. Wij vinden dat diezelfde maatstaf hier moet gelden: het gegevensbeschermingsregime en de geschillenregeling horen in de wet zelf thuis, niet in een AMvB die ouders, leerlingen en de Kamer nu nog niet kunnen beoordelen.

Instemming zonder steun in de rug

Het maatwerkplan komt tot stand in overeenstemming met de ouders. Dat is een belangrijke waarborg, en wij zijn blij dat die er is. Maar de toelichting op het wetsvoorstel beschrijft zelf hoe zwaar gezinnen op dit punt vaak al onder druk staan, tot en met ouders die door de zorgen om hun kind hun baan verliezen of moeten opzeggen. Voor een ouder die na maanden strijd eindelijk een plan op tafel krijgt, is instemmen dan vaak niet zozeer een vrije keuze als wel de enige beschikbare uitweg, zeker nu er, zoals hierboven beschreven, geen alternatief openstaat als het misgaat of het aanbod niet toereikend is en ouders geen enkele vorm van formeel zeggenschap hebben op de inhoud van het maatwerkplan.

De wet regelt geen tegenwicht voor die ongelijke positie. Er is geen recht op kosteloze, onafhankelijke ondersteuning bij het opstellen van het maatwerkplan. Ouder- en jeugdsteunpunten, onderwijsconsulenten en brugfunctionarissen worden in de toelichting genoemd, maar geen van deze voorzieningen krijgt een verankerd recht waarop een ouder zich kan beroepen. Wij vragen dat recht op onafhankelijke ondersteuning in de wet vast te leggen.

Toezicht dat afneemt waar het kwetsbaarst is

Kinderen die niet meer bij een school staan ingeschreven, zijn een kwetsbare groep in dit wetsvoorstel: zij vallen al buiten het reguliere vangnet. Voor precies deze groep erkent de toelichting dat het toezicht van de inspectie 'meer marginaal' zal zijn, omdat het samenwerkingsverband hier grotendeels zelfstandig over gaat en er geen harde onderwijszorgplicht bestaat. De inspectie kan dan wel toezien op het bestaan en de kwaliteit van het plan, maar niet, zoals bij ingeschreven leerlingen, op de vraag of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.

Ook bij ingeschreven leerlingen zien wij een risico. Scholen kunnen straks, zonder onafhankelijke toets vooraf door de inspectie, zelf besluiten om de onderwijstijd van een leerling te verminderen binnen een maatwerkplan. Dat scheelt bureaucratie, en dat juichen wij toe. Maar de toelichting op het wetsvoorstel erkent zelf dat scholen soms terughoudend zijn met maatwerk vanwege personeelstekort of ervaren werkdruk. Nu diezelfde scholen zelf, zonder externe toets, kunnen beslissen over urenvermindering, is niet geborgd dat die beslissing uitsluitend wordt genomen omdat het kind dat nodig heeft, en niet mede omdat het de school goed uitkomt. Wij vragen hier een concrete waarborg voor, en om voor niet-ingeschreven jongeren hetzelfde niveau van toezicht op de nakoming van het maatwerkplan te borgen als voor ingeschreven leerlingen.

Een budget dat niet meebeweegt met de behoefte

Samenwerkingsverbanden mogen straks maximaal 2,5 procent van hun ondersteuningsbudget flexibel inzetten voor maatwerk, voor ingeschreven en niet-ingeschreven jeugdigen samen, uit hetzelfde plafond. Voor kleine samenwerkingsverbanden gaat het dan al snel om iets meer dan een ton per jaar. Dat percentage is ontleend aan de ervaringen met een tijdelijk, kleinschaliger experiment, terwijl dit wetsvoorstel de doelgroep en het beroep dat erop gedaan kan worden structureel en naar verwachting groter maakt. Nergens wordt geregeld wat er gebeurt als de behoefte in een regio het beschikbare budget overstijgt. Hoewel het wetsvoorstel stelt dat er altijd 'in het belang van de jeugdige' moet worden gehandeld, dwingt de toelichting samenwerkingsverbanden tegelijkertijd om de inzet van maatwerk nadrukkelijk af te wegen tegen de grenzen van hun eigen budget; het percentage van 2,5 procent is blijkens diezelfde toelichting bewust gekozen als instrument voor verwachtingenmanagement en beperking van de toestroom. Wij vragen het kabinet om te verduidelijken wat er voor een kind geldt wanneer het budget in enig jaar niet toereikend blijkt, en om het percentage van 2,5 procent na verloop van tijd te toetsen aan de daadwerkelijke vraag.

Een postcode mag niet bepalen of een kind maatwerk krijgt

De toelichting op het wetsvoorstel erkent zelf dat er nu al grote verschillen bestaan tussen scholen en samenwerkingsverbanden: sommige benutten de bestaande mogelijkheden voluit, andere nauwelijks, met als gevolg dat een kind sterk afhankelijk is van waar het toevallig woont of naar school gaat. Dit wetsvoorstel probeert dat op te lossen door meer mogelijkheden wettelijk vast te leggen. Maar het regelt die mogelijkheden vrijwel overal als een bevoegdheid, een 'kan'-bepaling, voor 150 samenwerkingsverbanden met sterk uiteenlopende budgetten, en zonder een landelijk minimumkader voor wat een kind aan maatwerk ten minste mag verwachten. Dat sluit aan bij ons pleidooi hierboven om van deze bevoegdheid een afdwingbaar recht te maken: zolang dat nog niet zo is, is een landelijk minimumkader het minste dat nodig is om te voorkomen dat gelijke mogelijkheden op papier in de praktijk ongelijk uitpakken. Zolang dat kader er niet is en een individuele ouder geen rechtsmiddel heeft wanneer het ene samenwerkingsverband een ruimhartiger uitleg hanteert dan het andere, blijft het verschil bestaan dat deze wet vooral gelijke mogelijkheden op papier schept, zonder gelijke toegang in de praktijk. Wij vragen om een landelijk minimumkader en om na inwerkingtreding actief te monitoren op regionale verschillen in de toekenning van maatwerk.

Wachten tot na vijf jaar is te laat

De evaluatie van deze wet is voorzien na vijf jaar. Voor een wet die zulke ingrijpende keuzes vraagt van scholen, samenwerkingsverbanden, ouders en kinderen, is dat te laat om tijdig te kunnen bijsturen. Als het landelijk minimumkader ontbreekt, het budget van 2,5 procent ontoereikend blijkt, of de toegang tot maatwerk juist door deze wet regionaal verder uiteen gaat lopen, moet dat sneller aan het licht komen dan pas na vijf jaar.

Aanvullend vragen wij het kabinet om vanaf de inwerkingtreding jaarlijks openbaar te monitoren hoeveel maatwerkarrangementen tot stand komen, aan welke jeugdigen, in welke regio's, en om uiterlijk na twee jaar een eerste onafhankelijke tussenevaluatie uit te voeren.

Tot slot

Ouders & Onderwijs onderschrijft het doel van dit wetsvoorstel: geen enkel kind zou buiten het onderwijs moeten staan omdat het iets anders nodig heeft dan het bestaande aanbod biedt. Wij zien ook dat de toelichting zelf erkent dat een gebrek aan passend regulier onderwijsaanbod aan de uitval van een kind kan bijdragen. Veel van de mogelijkheden om voor het individuele kind af te wijken bestonden, zoals hierboven beschreven, in de praktijk al via tijdelijke experimenten en beleidsregels; dit wetsvoorstel geeft daar een structurele wettelijke basis aan, maar verandert niets aan dat reguliere aanbod zelf. Dat hoeft niet de opgave van deze wet te zijn, maar wij zouden graag zien dat zichtbaar wordt gemaakt hoe de ervaringen uit al die individuele maatwerkarrangementen worden teruggekoppeld naar de ontwikkeling van het onderwijs zelf, zodat een volgend kind minder snel op maatwerk is aangewezen.

Onze reactie is er op gericht dat de extra ruimte die scholen en samenwerkingsverbanden krijgen, gepaard gaat met een even stevige verankering van de positie van het kind en de ouders om wie het gaat: een aanspraak op maatwerk in plaats van alleen een bevoegdheid voor instellingen, een doelgroepomschrijving die niet eenzijdig bij het kind ligt, een uitweg wanneer partijen het oneens zijn, waarborgen die niet pas later worden ingevuld, echte steun bij het instemmen met een plan, toezicht dat niet juist afneemt naarmate een kind kwetsbaarder is, een budget dat aansluit bij de behoefte, en een evaluatie die vroeg genoeg komt om nog te kunnen bijsturen. Wij lichten dit graag mondeling toe.

Ouders & Onderwijs