



Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in pers en politiek 1.8.2014 – 1.8.2019

Sietske Waslander

Passend onderwijs in pers en politiek 1.8.2014 – 1.8.2019

Eindrapport

Sietske Waslander

Sietske Waslander
Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 – 1.8.2019. Eindrapport.
TIAS: School for Business and Society

Dit is publicatie nr.62 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-827025-3-8

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
TIAS School for Business and Society
© Copyright TIAS 2020

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Tijdslijn	3
1. Het debat over passend onderwijs	1
1.1 Een lang en roerig voortraject	1
1.2 Ontembare problemen	4
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Beleidsdoelen	7
1.5 Methode van onderzoek	9
1.6 Leeswijzer	11
2. Het publieke debat over passend onderwijs	12
2.1 Voortdurend in de aandacht	12
2.2 Beleidsdoelen in het publieke debat	14
2.3 Kentering: lerarenacties	16
2.4 Tot slot	20
3. Het politieke debat over passend onderwijs	21
3.1 Passend onderwijs in de Eerste en Tweede Kamer	21
3.2 Beleidsdoelen in het politieke debat	24
3.3 Kentering: verantwoording en reserves	26
3.4 Tot slot	29
4. Beleidsvorming: overeenstemming en twisten	30
4.1 Politieke overeenstemming: stapsgewijs beleid ontwikkelen	30
4.2 Twistpunt 1: het referentiekader	33
4.3 Twistpunt 2: een norm voor basisondersteuning	34
4.4 Twistpunt 3: sturen met financiële prikkels	35
4.5 Twistpunt 4: reserves en verantwoording	36
4.6 Tot slot	38
5. Conclusies en beschouwing	40
5.1 Nauwelijks aandacht voor het mbo	40
5.2 Contrast tussen het politieke en het publieke debat	41
5.3 Passend onderwijs als ‘kruipend concept’	42
5.4 Doorgaan op de ingeslagen weg	43
5.5 Twistpunten: bekostiging en besturing	43
5.6 Beschouwing	44

<u>Bijlage 1 Lijst met afkortingen</u>	<u>46</u>
<u>Bijlage 2 Methode van onderzoek</u>	<u>47</u>
<u>Bijlage 3 Overzicht van beleidswijzigingen</u>	<u>52</u>
<u>Noten en Referenties</u>	<u>57</u>

Samenvatting

Passend onderwijs beroert de gemoederen. Het publieke en politieke debat over passend onderwijs staat central in dit rapport. Vanaf het moment dat de wet van kracht werd op 1 augustus 2014, tot vijf jaar daarna. In die periode werden ruim 100 uitzendingen op radio en televisie, bijna 800 krantenartikelen en meer dan 1.000 parlementaire documenten gewijd aan passend onderwijs. Die zijn voor dit onderzoek allemaal verzameld, gecodeerd en op verschillende manieren geanalyseerd. Het gaat hier dus nadrukkelijk niet over de vraag wat passend onderwijs daadwerkelijk wel of niet teweeg heeft gebracht in de praktijk, maar uitsluitend over het debat óver passend onderwijs.

Passend onderwijs probeert een antwoord te zoeken op een vraagstuk dat kenmerken heeft van een ongetemd probleem. Een van die kenmerken is *normatieve meervoudigheid*. Dat wil zeggen dat mensen verschillende waarden hanteren en op basis daarvan verschillende opvattingen hebben over wat hier nu het echte probleem is, en of specifieke oplossingen goed of fout zijn. Dat impliceert dat de betekenis van ‘passend onderwijs’ niet voor iedereen hetzelfde is en bovendien in de tijd kan verschuiven. Dat is relevant, omdat de Wet passend onderwijs niet specificeert voor wie het beleid bedoeld is, en evenmin aangeeft op basis waarvan een aanbod als voldoende ‘passend’ te kwalificeren is.

Dit rapport beschrijft het verloop van het publieke en politieke debat over passend onderwijs, analyseert wanneer en waarom daar kenteringen in optreden, reconstrueert hoe het beleid zich sinds 2014 verder heeft ontwikkeld en wat de politieke twistpunten zijn. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt samen te vatten.

- Passend onderwijs is ook in het *middelbaar beroepsonderwijs* ingevoerd, maar in zowel het publieke als het politieke debat gaat het bij passend onderwijs vrijwel uitsluitend over het primair-, voortgezet- en speciaal onderwijs.
- De Wet passend onderwijs heeft verschillende beleidsdoelen. Het opnemen van meer ‘zorgleerlingen’ in het reguliere onderwijs en een daling van het aantal leerlingen in speciale settings is géén formeel beleidsdoel. Niettemin krijgt passend onderwijs, vooral in de media, vooral de betekenis van dat *toegeschreven doel*.
- In de loop van 2017 ontstaat een *kentering*. In het kielzog van lerarenacties en opeenvolgende stakingen, raakt passend onderwijs in het publieke debat steeds meer verbonden met thema’s als werkdruk en een tekort aan leraren. Rond diezelfde tijd verschuift de aandacht in het politieke debat juist meer in de richting van financieel-bestuurlijke thema’s zoals verantwoording, toezicht en financiële reserves van samenwerkingsverbanden.
- In de loop der jaren raken discussies over passend onderwijs steeds meer *verbonden met andere beleidsterreinen*, zoals de Jeugdwet en de Participatiewet, maar ook met decentralisering in het algemeen. Anno 2019 komt passend onderwijs ter sprake bij beleidsdossiers van zeven verschillende bewindspersonen.
- Nadat de wet in werking treedt wordt het *beleid stapsgewijs verder ontwikkeld*. Er is beleid ontwikkeld voor het middelbaar beroepsonderwijs, de taken van samenwerkingsverbanden zijn uitgebreid, onduidelijkheden zijn verhelderd, er is

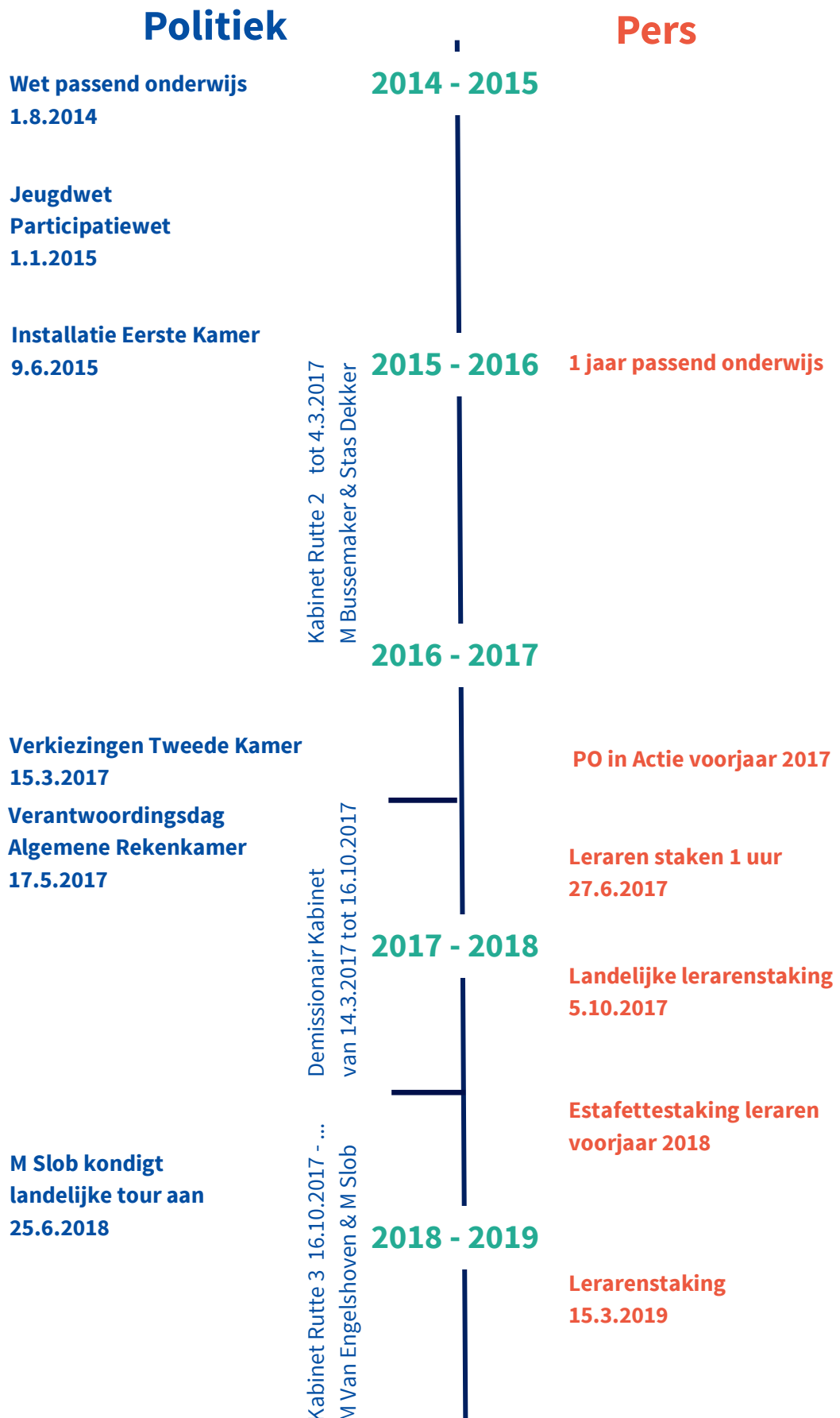
gewerkt aan het oplossen van knelpunten, is er meer ruimte voor maatwerk gekomen en de tegenkracht op samenwerkingsverbanden is versterkt. Deze stappen worden gezet op de hoofdroute die met de Wet passend onderwijs is ingeslagen.

- Er blijven ook *twistpunten* waarover veel wordt gediscussieerd zonder dat dat leidt tot politieke overeenstemming. In het beleidstraject dat aan de wet voorafging, waren bekostiging en bestuurlijke inrichting al onderwerp van veel discussie. Dat is zo gebleven. Het parlement is verwickeld in een aanhoudende zoektocht tussen het respecteren van de autonomie van samenwerkingsverbanden en de wens zelf te sturen, tussen het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de wens zelf te bepalen hoe de taken worden ingevuld, tussen ruimte willen bieden aan professionals en de wens zelf greep te krijgen op wat er in de praktijk gebeurt. Het kristallisatiepunt van die zoektocht is het fenomeen samenwerkingsverband.

Al met al illustreert het onderzoek hoezeer de term passend onderwijs een *kruiwend concept* is geworden. Omdat niet is afgebakend voor wie het beleid bedoeld is, kan de doelgroep steeds ruimer worden gedefinieerd. Ging het voorheen alleen over leerlingen met een indicatie, nu kan passend onderwijs in beginsel over alle leerlingen gaan die 'iets' extra's nodig hebben. Bovendien is passend onderwijs steeds meer verbonden geraakt met andere actuele vraagstukken die binnen het onderwijs spelen, zoals werkdruk en een tekort aan leraren. Daarbij komt dat passend onderwijs ook steeds meer wordt verbonden met andere beleidsterreinen, vanuit een behoefte aan samenwerking, afstemming en integraliteit, wat zo typerend is voor ontembare vraagstukken.

Met de Wet passend onderwijs is gekozen voor een financieel-bestuurlijke aanpak voor een vraagstuk dat zich kenmerkt door normatieve meervoudigheid: over het probleem en de wenselijkheid van specifieke oplossingen wordt heel verschillend gedacht. De wet heeft de normatieve vragen welbewust open gelaten en niet zelf ingevuld. Deze analyse van het publieke en politieke debat over passend onderwijs in de laatste vijf jaar laat zien dat dit heeft geleid tot hoge verwachtingen, terwijl het achterliggende vraagstuk nog ontembaarder is geworden.

Tijdlijn



1. Het debat over passend onderwijs

Op 1 augustus 2014 treedt de Wet passend onderwijs officieel in werking. Tien jaar van voorstellen, gewijzigde voorstellen, politieke discussies en publieke protesten gingen eraan vooraf. Het voortraject en de wet zelf zijn indicatief voor de aard van het vraagstuk dat passend onderwijs probeert te adresseren. Passend onderwijs heeft namelijk een aantal specifieke kenmerken van wat wetenschappers een ontembaar probleem - wicked problem - noemen. Die constatering heeft verschillende implicaties. Het betekent bijvoorbeeld dat publieke en politieke discussies over wat nu eigenlijk het probleem is en hoe dat het beste kan worden opgelost, onderdeel van het vraagstuk zelf zijn. Een evaluatie van passend onderwijs kan daarom niet zonder een onderzoek naar het debat over passend onderwijs. Van dit onderzoek verscheen eerder een tussenrapportage.¹

Het onderzoek volgt discussies over passend onderwijs in de media en in de politiek vanaf het moment dat de wet formeel van kracht wordt tot vijf jaar daarna (1.8.2014 - 1.8.2019). Hoe ontwikkelt het debat over passend onderwijs zich en wat betekent dat? Om discussies in (historisch) perspectief te plaatsen, begint dit hoofdstuk met een korte reconstructie van de aanloop naar de Wet passend onderwijs.² Vervolgens legt § 1.2 uit wat een probleem tot een ontembaar probleem maakt, en waarom die kenmerken van toepassing zijn op passend onderwijs. Dat geeft aanleiding voor vier onderzoeksvragen (§1.3). Om het debat te volgen en te analyseren, zijn twaalf beleidsdoelen onderscheiden. Die doelen zijn een belangrijke kapstok in dit rapport (§ 1.4). Een korte toelichting op de methode van onderzoek is beschreven in § 1.5, Bijlage 2 geeft meer uitgebreide informatie. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor de rest van het rapport (§1.6).

1.1 Een lang en roerig voortraject

Het kiezen van een exact moment in de tijd om het voortraject te laten starten is per definitie arbitrair. Aan iedere gebeurtenis gaat immers een andere gebeurtenis vooraf. Niettemin is 2004 een logisch startpunt.³ Op dat moment zijn de evaluaties van drie beleidsprogramma's - het onderwijsachterstandenbeleid, weer samen naar school en de leerlinggebonden financiering - aanleiding voor een 'grondige herziening' van het stelsel van leerlingenzorg. Steeds gaat het om de vraag: welke leerlingen hebben op grond waarvan iets extra's nodig in het onderwijs, hoe moet die ondersteuning er uit zien en hoe is die ondersteuning het beste te organiseren? Er bestaat een breed gedeeld beeld dat er hardnekkige knelpunten zijn. Gescheiden en verkokerde systemen maken het stelsel complex en zorgen voor een overmaat aan bureaucratie. Ouders worden van het kastje naar de muur gestuurd waardoor leerlingen thuis komen te zitten.

Een eerste voorstel

Los van dit specifieke beleidsterrein, werkt Minister Van der Hoeven (CDA) rond 2004 aan een nieuwe besturingsfilosofie. Het wordt steeds duidelijker dat het gebruikelijke pad, waarbij de rijksoverheid steeds meer gaat regelen, een onbegonnen weg is.⁴ In de nieuwe filosofie moet de overheid terugtreden en meer ruimte geven aan professionals. Het

voortgezet onderwijs wordt op dat moment al via lumpsum bekostigd;⁵ voor het primair onderwijs is die wijze van bekostiging in voorbereiding.⁶ Het eerste voorstel om het stelsel van leerlingenzorg te herzien weerspiegelt de gedachten van dat moment, namelijk dat de publieke sector beter zal functioneren door marktmechanismen te introduceren. De Minister stelt voor de schoolbesturen een zorgplicht op te leggen, scholen te laten samenwerken in regionale platforms om een dekkend continuüm van zorg te realiseren, de bekostiging voor speciale leerlingenzorg te laten verlopen via zorggewichten van leerlingen, regionale steunpunten in te richten voor ouders, en de inspectie toe te laten zien op naleving van de zorgplicht en de kwaliteit van het zorgaanbod in scholen.⁷ Door financiële middelen direct aan leerlingen te koppelen (vraagfinanciering), wordt de positie van ouders sterker. Zij kunnen dan mét een budget op zoek naar het beste aanbod voor hun kind. Om leerlingen en hun ouders goed te bedienen zullen scholen luisteren naar hun wensen en het aanbod verbeteren, zo is de verwachting. Een logisch gevolg van deze manier van bekostiging is dat het onderscheid tussen reguliere en speciale scholen verdwijnt en dat er meer ruimte komt voor tussenvormen van reguliere en speciale scholen. Juist dit deel van de voorstellen stuit op veel verzet. Betrokkenen en politici zijn bang dat het speciaal onderwijs zal verdwijnen, samen met alle speciale expertise die daar is opgebouwd.⁸

Terugkerende kwesties: bekostiging en bestuurlijke inrichting

Opeenvolgende bewindslieden proberen zich een weg te banen door de ‘kluwen van knelpunten’.⁹ Minister Van der Hoeven (CDA 2002-2007) trekt het land in om haar eerste voorstel toe te lichten en te luisteren naar suggesties voor verbetering. Vervolgens zet Staatssecretaris Dijkema (PvdA 2007-2010) een traject in gang met pilots van veldinitiatieven. Ze concludeert al snel dat op cruciale punten opnieuw een heroverweging nodig is.¹⁰

Bekostiging en bestuurlijke inrichting zijn kwesties die nauw met elkaar samenhangen en voor veel discussie zorgen. Moet de bekostiging via leerlingen lopen, zoals in het eerste voorstel? Moeten de middelen, zoals te doen gebruikelijk, over schoolbesturen worden verdeeld? Of is het wenselijk om een nieuwe, regionale entiteit van samenwerkende schoolbesturen in het leven te roepen zodat die een directe bekostigingsrelatie met de rijksoverheid kan krijgen? De ontwerp vragen voor de bestuurlijke inrichting hangen hier direct mee samen. Kunnen de taken bij de schoolbesturen worden belegd of is een grotere schaal van samenwerkende schoolbesturen nodig? Is het wel of niet verstandig om voort te bouwen op bestaande samenwerkingsverbanden die in de tijd van weer samen naar school zijn ontstaan? Moet de samenwerking tussen besturen een vrijwillig karakter krijgen of moet het worden opgelegd? Moeten primair en voortgezet onderwijs bij elkaar in één samenwerkingsverband, of juist niet? Moet het speciaal onderwijs wel of niet deel uitmaken van de regionale samenwerkingsverbanden, en zo ja, moet dat dan gelden voor alle vormen van speciaal onderwijs of slechts voor een deel daarvan?

Keuzes in de wet

Na diverse voorstellen en discussies hakt Minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart (CDA 2010-2012) een aantal knopen door. Omdat ze tempo wil maken in dit weerbarstige dossier én omdat de kosten blijven oplopen. De keuzes zijn als volgt. Schoolbesturen worden

verplicht zich aan te sluiten bij een regionaal samenwerkingsverband. Die samenwerkingsverbanden worden apart gevormd voor primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs worden bestaande samenwerkingsverbanden opgeschaald en in aantal teruggebracht van circa 230 tot 76; in het voortgezet onderwijs wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande samenwerkingsverbanden. Een deel van het speciaal onderwijs gaat deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden. Scholen voor leerlingen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn (cluster 3) en scholen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problematiek en scholen voor leerlingen in gesloten jeugdinstellingen (cluster 4) gaan wél participeren in de samenwerkingsverbanden. Scholen voor leerlingen met visuele beperkingen (cluster 1) en scholen voor leerlingen met auditieve beperkingen en/of een taalontwikkelingsstoornis (cluster 2) gaan géén deel uitmaken van de regionale samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden worden een privaatrechtelijke rechtspersoon, met specifieke wettelijke taken en een eigen bestuur. De rijksoverheid gaat de samenwerkingsverbanden direct bekostigen. De rijksoverheid stelt een budgetplafond in, zodat ze de kosten kan beheersen. Die middelen worden over regio's verdeeld op basis van het aantal leerlingen (verevening).¹¹

Publieke protesten en een vallend kabinet

Acht jaar, vier kabinetten en drie verschillende bewindspersonen na het eerste voorstel om het stelsel van leerlingenzorg te verbeteren, ligt de Wet passend onderwijs voor behandeling in de Tweede Kamer. Het is dan voorjaar 2012. Op de eerste dag van het Kamerdebat (6 maart 2012) is er een grote landelijke staking tegen invoering van de wet. Circa 50.000 leraren en andere onderwijsprofessionals komen naar de Amsterdam Arena om hun ongenoegen en zorgen te uiten. De pijlen richten zich vooral op de aangekondigde bezuiniging van 300 miljoen waarmee de wet gepaard gaat.

Een week later, op donderdag 15 maart 2012, stemt de Tweede Kamer over invoering van de wet. Het Kabinet Rutte I vormt op dat moment een minderheidsregering van VVD en CDA (samen 52 zetels). Met gedoogsteun van de PVV (24 zetels) heeft het kabinet een nipte meerderheid in de Tweede Kamer; met informele steun van de SGP is er een even krappe meerderheid in de Eerste Kamer. Het kabinet en de PVV voeren die weken lastige gesprekken in het Catshuis. Nederland ondervindt de naweeën van de mondiale krediet- en bankencrisis. Het CPB is net met zorgelijke prognoses gekomen die nieuwe en forse bezuinigingen noodzakelijk maken. De politieke spanning loopt op.

Onder de onderwijswoordvoerders van de oppositie zijn drie voormalige leden van de Commissie Dijsselbloem. Die parlementaire commissie onderzocht een aantal grote onderwijsvernieuwingen en concludeerde dat de overheid haar kerntaak - zorgen voor goed onderwijs - jarenlang verwaarloosde en dat beleidsprocessen onzorgvuldig waren verlopen.¹² Volgens voormalig voorzitter Dijsselbloem (PvdA) staan alle seinen op rood. Ook de beide andere voormalige leden - Ortega-Martijn (CU) en Van der Ham (D66) - zijn kritisch en vrezen dat de geschiedenis zich zal herhalen. De vier regerings- en steunfracties - VVD, CDA, PVV en SGP - stemmen voor de wet, zodat die met een krappe meerderheid wordt aangenomen. Ondertussen worden diezelfde partijen het in het Catshuis niet eens over noodzakelijke bezuinigingen. Op 23 april valt het Kabinet.

Terugdraaien van aangekondigde bezuinigingen

Nog geen week nadat het Kabinet Rutte I is gevallen, stemt de Kamer in met het Stabiliteitsprogramma Nederland, beter bekend als het Lente-akkoord. Om het begrotingstekort te beperken worden drastische maatregelen aangekondigd, zoals het verhogen van de AOW-leeftijd en het beperken van de fiscale aftrek van de hypotheekrente. Op andere terreinen ontstaat juist meer financiële ruimte: de aangekondigde bezuinigingen op passend onderwijs worden teruggedraaid.

In de herfst van 2012 behandelt de Eerste Kamer de Wet passend onderwijs. De bezuinigingen zijn dan van tafel en de coalitiebesprekingen voor het Kabinet Rutte II (VVD en PvdA) verkeren in de eindfase. In de senaat krijgt de wet een comfortabele meerderheid.¹³ Een maand later treedt het nieuwe Kabinet Rutte II aan. Minister Bussemaker (PvdA 2012-2017) wordt verantwoordelijk voor het afschaffen van de leerlinggebonden financiering in het mbo. Staatssecretaris Dekker (VVD 2012-2017) wordt verantwoordelijk voor de invoering van passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs.

1.2 Ontembare problemen

Het lange en roerige voortraject illustreert dat de problematiek die nu bekend staat als passend onderwijs, omgeven is met politieke en publieke discussies. Dat is inherent aan vraagstukken die bekend staan als ontembare problemen (wicked problems). Die term is in de jaren '70 geïntroduceerd, als reactie op een rationalistisch en reductionistisch perspectief dat dan dominant is. In die benadering zijn alle vraagstukken in beginsel oplosbaar door ze op te delen in behapbare onderdelen, goede analyses, voldoende en adequate informatie en wetenschappelijke kennis. Om aan te geven dat er ook vraagstukken zijn waarvoor dat niet geldt, maken Rittel en Webber een onderscheid tussen tamme en ontembare problemen.¹⁴ In de jaren daarna blijkt dat maar weinig vraagstukken helemaal aan de criteria voor een tam probleem voldoen. Er ontstaat begripsinflatie: zoveel vraagstukken worden als ontembaar betiteld dat de term zeggingskracht verliest.¹⁵ Bovendien heeft de term een zekere aantrekkingskracht op politici en beleidsmakers. Het maakt van de opgaven waar ze voor staan iets groots, moderns en gewichtigs.¹⁶ Om toch zinvol over de aard van vraagstukken te kunnen spreken, is het in de wetenschappelijke literatuur inmiddels gebruikelijk om te spreken in termen van gradaties, van meer en minder ontembaar en van kenmerken van ontembaarheid. Dat leidt tot conceptuele verheldering en nuancering. Een vraagstuk kan op één kenmerk heel ontembaar zijn, terwijl dat voor een ander kenmerk niet zo is. Bovendien opent die manier van kijken een venster voor verandering: een vraagstuk kan op het ene moment heel ontembaar zijn, terwijl dat een aantal jaren later niet langer het geval is.

Kader 1: Drie kenmerken van ontembaarheid

Drie kenmerken bepalen de mate van ontembaarheid van een vraagstuk.¹⁷

Normatieve meervoudigheid verwijst naar de mate waarin betrokkenen het oneens zijn over wat wenselijk is. Het gaat hier niet om de vraag of iets feitelijk juist of onjuist is, maar om waarde-oordelen over goed en fout. De mate van ontembaarheid is groter naarmate conflicterende waarden een grotere rol spelen bij opvattingen over wat de kern van het probleem is en over de wenselijkheid van specifieke oplossingen.

Institutionele complexiteit is het tweede kenmerk. Een vraagstuk is ontembaarder naarmate er meer partijen bij betrokken zijn en het aantal lagen waarop besluitvorming plaatsvindt groter is. Als er veel partijen betrokken zijn, is de kans groter dat verschillende belangen een stabiele consensus in de weg staan. Als besluiten op verschillende lagen worden genomen (multi-level governance), vraagt dat om geraffineerde vormen van afstemming en coördinatie.

Het derde kenmerk is *wetenschappelijke onzekerheid*. De mate van ontembaarheid is ook groter naarmate benodigde kennis om tot een oplossing te komen meer gefragmenteerd is, of helemaal ontbreekt. Als een vraagstuk raakt aan veel en heel verschillende kennisgebieden, is sprake van fragmentatie. Voor nieuwe en lastig te onderzoeken vraagstukken kan benodigde kennis ontbreken.

De normatieve meervoudigheid van passend onderwijs

Dit onderzoek concentreert zich op één kenmerk van ontembaarheid: normatieve meervoudigheid. Aan de basis van passend onderwijs liggen namelijk twee keuzes met een grote normatieve lading. Ten eerste: welke leerlingen komen wel in aanmerking voor extra ondersteuning en welke leerlingen niet? De wet laat dat open en omschrijft de doelgroep als 'alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte' en 'alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte'.¹⁸ Om het labelen van leerlingen terug te dringen, moet de focus verschuiven van wat leerlingen hebben, naar wat leerlingen nodig hebben. Het is aan samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen om zelf de doelgroep af te bakenen.

De tweede keuze met een grote normatieve lading is of het beter is om leerlingen extra ondersteuning te bieden binnen het reguliere onderwijs of in een speciale setting, zoals het speciaal onderwijs. Een streven naar inclusief onderwijs is in Nederland al lange tijd ideologisch omstreden.¹⁹ De Wet passend onderwijs spreekt zich niet uit over een keuze om leerlingen in reguliere of speciale settings onderwijs te bieden. Het is aan samenwerkingsverbanden en schoolbesturen om de speciale leerlingenzorg vorm te geven, of dat nu is binnen reguliere scholen, in speciale scholen, in tussenvoorzieningen of in combinaties daarvan. De wet spreekt van een 'passende plek', zonder dat verder inhoudelijk in te vullen.

Dat de wet deze twee basiskeuzes overlaat aan het onderwijsveld doet niets af aan de normatieve lading van die keuzes. Het niet aangeven van een richting is juist een indicatie dat de inhoud omstreden is en politiek gevoelig ligt. Juist daarin komt de normatieve meervoudigheid tot uiting die van passend onderwijs een ontembaar vraagstuk maakt.

1.3 Onderzoeksvragen

De constatering dat het vraagstuk waar de Wet passend onderwijs een antwoord op zoekt een grote mate van ontembaarheid in zich draagt, heeft een aantal implicaties. Die implicaties zijn aanleiding voor vier onderzoeksvragen die in dit rapport centraal staan.

Inherent aan het karakter van een ontembaar vraagstuk is dat een volledige oplossing voor het probleem onmogelijk en dus niet realistisch is. Er is hooguit sprake van imperfecte oplossingen, gedeeltelijke oplossingen en kleine stappen die als vooruitgang te beschouwen zijn.²⁰ De aard van ontembare problemen brengt met zich mee dat succes of falen niet is af te meten aan eenduidige criteria. Het normatieve karakter impliceert bovendien dat de publieke en politieke waardering van de opbrengsten van het beleid niet alleen afhangen van objectief meetbare criteria, maar evenzeer van oordeelsvorming in het publieke en politieke debat. Daar komt nog bij dat ook ontwikkeling op het kenmerk normatieve meervoudigheid zélf mogelijk is. Bijvoorbeeld: als een meer gedeelde opvatting ontstaat over wat de kern van het probleem is, is ook dat aan te merken als een vorm van vooruitgang. In dat geval neemt de mate van ontembaarheid af, waardoor er meer ruimte en draagvlak kan ontstaan voor specifieke oplossingen.²¹

In de aard van passend onderwijs ligt besloten dat niet vaststaat wat ‘de bedoeling’ van het beleid is. De veranderlijkheid van de probleemformulering is onderdeel van het vraagstuk zelf. Dat geeft aanleiding tot de eerste onderzoeksvraag:

1. Welke doelen van passend onderwijs worden benoemd als de Wet passend onderwijs in werking treedt, verschuiven die doelen na verloop van tijd, en zo ja hoe?

Problemen met een hoge mate van ontembaarheid hebben de neiging uit te dijen en groter te worden. Dat komt enerzijds doordat ‘het probleem’ niet is afgebakend, waardoor er veel ruimte is om andere ontwikkelingen ermee in verband te brengen. Anderzijds wordt de oplossing vaak gezocht in de richting van holistische, integrale benaderingen.²² Kenmerkend voor dergelijke voorstellen is een oproep tot meer samenwerking in netwerken, een betere afstemming tussen alle betrokken partijen en het meer in samenhang ontwikkelen van verschillende beleidsonderwerpen.²³ Dat maakt de tweede onderzoeksvraag relevant:

2. Wordt passend onderwijs met andere ontwikkelingen en beleidsterreinen in verband gebracht, en zo ja met welke ontwikkelingen en beleidsterreinen?

Bij ontembare vraagstukken is niet alleen ‘het probleem’ maar zijn ook ‘de oplossingen’ aan verandering onderhevig. Beleidsontwikkeling staat niet stil. Juist bij ontembare vraagstukken kan het blijven zetten van kleine stappen een manier zijn om het vraagstuk te adresseren.²⁴ Als die stappen in elkaars verlengde liggen en elkaar logisch opvolgen, is dat een indicatie dat oplossingen in een specifieke richting worden gezocht. Als besluiten daarentegen tamelijk willekeurig zijn, is eerder sprake van zoekend beleid. De derde onderzoeksvraag luidt:

3. Hoe ontwikkelt het beleid zich na het inwerking treden van de Wet passend onderwijs?

Beleid kan alleen worden ontwikkeld als daar voldoende politieke overstemming over bestaat. In geval van sterke verschillen van opvatting, kunnen twistpunten juist in de weg staan van politieke besluitvorming. Een sterke mate van normatieve meervoudigheid gaat gepaard met grote twistpunten. Een analyse van die twistpunten kan inzichtelijk maken welke perspectieven op het vraagstuk vooral met elkaar botsen. De vierde en laatste onderzoeksvraag luidt:

4. Wat zijn de belangrijkste twistpunten in het politieke debat over passend onderwijs?

Voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen zijn zowel het politieke als het publieke debat relevant. De Wet passend onderwijs is zelf weinig normatief ingevuld, maar in de dagelijkse praktijk is een normatieve invulling onvermijdelijk. Omdat de wet veel open laat, is er veel ruimte voor verschillende opvattingen en verwachtingen van betrokkenen. Welke invulling de overhand krijgt is dan een empirische vraag. Net als de vraag of en hoe die invulling tot stand komt in het politieke debat én in het publieke debat. De framing van een vraagstuk in het publieke debat kan van grote invloed zijn op de oordeelsvorming.²⁵ De derde en de vierde onderzoeksvraag spitsen zich toe op besluitvorming in het parlement.

1.4 Beleidsdoelen

‘Het doel’ van passend onderwijs is veranderlijk. Beleidsdocumenten en eerdere ex-ante analyses laten zien dat het oplossen van een aantal hardnekkige knelpunten de meest consistente ambitie is.²⁶ De voornaamste knelpunten die beleidsmakers voor ogen hebben verschuiven echter in de loop van de tijd. Bijvoorbeeld: aanvankelijk wordt de zwakke positie van ouders als groot knelpunt gezien, maar na verloop van tijd raakt die ambitie op de achtergrond. In het voortraject wijst de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO) er regelmatig op dat de beoogde opbrengsten van het beleid in ‘voortdurende vaagheid’ worden gehuld²⁷ en dat concrete, inhoudelijke doelen ontbreken.²⁸ De commissie dringt bij voortdurende aan op het concreet benoemen van beoogde effecten op leerlingniveau, waarmee de politiek een richting aangeeft en ‘klip en klaar’ duidelijk maakt wat zij van het onderwijs verwacht.²⁹

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer spreken de woordvoerders van verschillende politieke partijen in verschillende termen over de doelen van de wet. Voor de één is het belangrijkste doel het afschaffen van de opneemregeling van de leerlinggebonden financiering, voor een ander gaat het vooral om het vereenvoudigen van het stelsel en het verminderen van de bureaucratie, weer een ander legt de nadruk op het terugdringen van labeling en medicalisering van kinderen, terwijl het volgens de ChristenUnie draait om het stimuleren van inclusief onderwijs.³⁰

Kortom: het herleiden van de beleidsdoelen van passend onderwijs is een exercitie op zichzelf. Op basis van de Memorie van Toelichting van de wet, aangevuld met een

reconstructie van het beleid en uitgevoerde ex-ante analyses, zijn twaalf doelen van passend onderwijs te onderscheiden.³¹

1. Betere bestuurlijke samenwerking

Bestuurlijke afstemming tussen onderwijs, jeugdzorg en gemeenten eenvoudiger en overzichtelijker maken dankzij de schaalgrootte van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

2. Beheersen van kosten

De kosten voor de rijksoverheid beheersen door budgetfinanciering te introduceren.

3. Regionale middelenverdeling

Een rechtvaardige(r) verdeling van middelen tussen verschillen regio's realiseren door de budgetten van samenwerkingsverbanden louter te bepalen op basis van het aantal leerlingen (verevening).

4. Zorgplicht voor besturen

Schoolbesturen hebben een zorgplicht. Het bestuur van de school waar ouders hun kind aanmelden moet er voor zorgen dat die leerling een passende plek krijgt. De zorgplicht voorkomt dat ouders langs scholen 'shoppen'.

5. Een dekkend aanbod realiseren

Omdat de middelen voor lichte en zware ondersteuning in één hand komen, kan het samenwerkingsverband een continuüm van zorg realiseren, zodat ze alle leerlingen een passende plek kan bieden.

6. Minder bureaucratie

Het stelsel is minder complex en bureaucratisch voor ouders, en vermindert de administratieve lasten voor samenwerkingsverbanden en scholen.

7. Een ononderbroken ontwikkeling voor leerlingen

Dankzij het geheel van voorzieningen binnen en tussen scholen, en onderlinge samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, kan elke leerling zich ononderbroken ontwikkelen gedurende de schoolloopbaan én bij de overgang naar werk.

8. Geen thuiszitters

Er zijn geen leerlingen meer die wel leerplichtig zijn, maar langdurig niet naar school gaan.

9. Meer maatwerk

Iedere leerling krijgt een passende plek, dat wil zeggen passend bij de ondersteuningsbehoefte. Het afschaffen van de landelijke indicatiestelling leidt tot meer maatwerk en minder 'labelen'.

10. Opbrengstgericht werken

Met de introductie van een handelingsgerichte diagnostiek en door te werken met ontwikkelingsperspectieven, richt het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben zich meer op resultaten en doelen voor de langere termijn.

11. Sterke positie voor ouders

Ouders worden ontlast door de zorgplicht van schoolbesturen. De rechten en plichten van ouders zijn geborgd met een formele positie in de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband passend onderwijs.

12. Minder leerlingen in speciale settingen

Leerlingen krijgen minder vaak ondersteuning ‘buiten de klas’ of in aparte voorzieningen; zoveel mogelijk leerlingen zitten in een ‘normale klas’ en gaan naar een reguliere school.

De eerste zes doelen hebben vooral betrekking op de beoogde werking van beleidsinstrumenten, en verwijzen eerder naar te realiseren voorwaarden. De doelen zeven tot en met elf verwijzen meer naar beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders.

Het twaalfde doel is een bijzonder geval, omdat het formeel geen beleidsdoel is. De Wet passend onderwijs omschrijft immers niet wat een ‘passende plek’ is voor leerlingen. Opeenvolgende bewindslieden geven bovendien expliciet aan dat inclusief onderwijs geen doel van het beleid is. Diverse betrokkenen, binnen en buiten de politiek, menen niettemin dat een daling van het aantal leerlingen dat in een speciale setting onderwijs krijgt, wel degelijk een doel van passend onderwijs is. Omdat dit toegeschreven doel zo prominent naar voren komt, en ook politici er regelmatig naar verwijzen, is het toegevoegd aan de lijst beleidsdoelen.

Om het onderscheid tussen de verschillende typen beleidsdoelen inzichtelijk te maken, en de bijzondere positie van het toegeschreven doel te onderstrepen, zijn kleurcoderingen gebruikt in de figuren in dit rapport. De eerste zes doelen zijn steeds in blauwtinten weergegeven en de vijf beoogde uitkomsten in roodtinten. Om de bijzondere status van het toegeschreven doel te onderstrepen, is het weergegeven in fluorescerend groen.

1.5 Methode van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn data verzameld en op verschillende manieren geanalyseerd. Deze paragraaf geeft een korte toelichting, een uitgebreide methodologische verantwoording is te vinden in Bijlage 2.

Data en selectie

De *onderzoekperiode* beslaat vijf jaar vanaf het moment waarop de Wet passend onderwijs formeel inwerking treedt: van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2019. Een onderzoeksjaar loopt van 1 augustus tot 1 augustus, om aan te sluiten bij het jaarritme van zowel de politiek als het onderwijs.

De aanpak van dit onderzoek bouwt voort op eerder onderzoek naar publieke en politieke debatten in het onderwijs rond onderwijsinnovatie en onderwijskwaliteit.³² Het analyseren van een *publiek debat* aan de hand van media is een beproefde werkwijze.³³ Voor het publieke debat zijn artikelen in zeven landelijke dagbladen, en uitzendingen op publieke en commerciële radio- en tv-zenders verzameld. Voor het *politieke debat* is gebruik gemaakt van parlementaire documenten.

Bij het selecteren van krantenartikelen, uitzendingen op radio en tv en parlementaire documenten is steeds eenzelfde *zoekstrategie* gevolgd. Alle documenten en uitzendingen met de term ‘passend onderwijs’ zijn in de selectie opgenomen. Op basis van andere zoektermen - zoals thuiszitters en speciaal onderwijs - zijn aanvullende relevante items geselecteerd.

In totaal bestaat de *data* uit 107 uitzendingen op radio en tv, 791 krantenartikelen en 1045 parlementaire documenten.

Tabel 1 Overzicht van data, per databron per jaar (N=aantal items)

	PARLEMENT	KRANTEN	RADIO & TV
2014/2015	224	120	24
2015/2016	250	174	22
2016/2017	190	187	17
2017/2018	154	150	28
2018/2019	227	160	16
TOTAAL	1045	791	107

Variabelen en codes

Alle items zijn voorzien van dezelfde variabelen zoals de bron en de datum. Daarnaast zijn variabelen opgenomen die variëren met de bron, zoals de naam van de krant en het type artikel voor krantenartikelen, naam van het programma en de zender voor uitzendingen op radio en tv, en type document en vragensteller of indieners in geval van Kamervragen en moties voor parlementaire documenten.

Daarnaast zijn alle documenten en uitzendingen voorzien van codes. In de eerste plaats codes die verwijzen naar de twaalf onderscheiden beleidsdoelen (zie paragraaf 1.4). Een code betekent nadrukkelijk niet dat het document of de uitzending een indicatie geeft voor het bereiken van een doel, het geeft louter aan of de inhoud refereert aan het betreffende beleidsdoel. De codes verwijzen naar de belangrijkste focus van een document of uitzending. Bij het coderen is steeds ruim gekeken; als een beleidsdoel ook maar enigszins of indirect aan bod komt, is gesteld dat het document of de uitzending daar betrekking op heeft. Aan bijna 30% van de parlementaire documenten en bijna 40% van de krantenartikelen kon geen beleidsdoel worden toegekend.³⁴

Naast de limitatieve lijst met doelen die vooraf is vastgesteld, is gewerkt met een steeds groeiende lijst van trefwoorden. Aan de hand van die trefwoorden is de inhoud van

documenten en uitzendingen nader te typeren. Aan de meeste documenten en uitzendingen kon minimaal één thema worden toegekend.³⁵

Analyses

Bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op drie verschillende analysemethoden. De tabellen en grafieken zijn gebaseerd op beschrijvende kwantitatieve analyses van toegekende variabelen en codes (§ 2.1 en § 3.1). Daarnaast zijn kwalitatieve inhoudsanalyses uitgevoerd op documenten en uitzendingen. Paragraaf 2.2 is gebaseerd op een systematische inhoudsanalyse van verwijzingen naar ‘het doel’ van passend onderwijs in krantenartikelen. Krantenartikelen over leraren zijn benut om te reconstrueren hoe vermeldingen van passend onderwijs verweven zijn geraakt met bijdragen over lerarenacties, werkdruk en het tekort aan leraren (zie § 2.3). Het overzicht van (voorgenomen) beleidswijzigingen is het resultaat van een systematische analyse van wetsvoorstellen (§ 4.1). De derde analysemethode is die van de reconstructie. Om terugkerende discussiepunten te identificeren (§ 4.2 - § 4.5) zijn eerst alle (N=174) ingediende moties geanalyseerd. Voor de vier meest prominente twistpunten is een reconstructie van het debat gemaakt, op basis van verslagen van overleggen, ingediende moties en stemmingen.

1.6 Leeswijzer

De opzet van het rapport volgt in grote lijnen de volgorde van de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 beschrijft het *publieke debat*. Eerst komt aan bod welke beleidsdoelen meer en minder naar voren komen in het publieke debat over passend onderwijs, en hoe dat in de loop van de tijd verandert (§ 2.2 eerste onderzoeksvraag). Daarna volgt een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen waarmee passend onderwijs in verband wordt gebracht (§ 2.3 tweede onderzoeksvraag). Hoofdstuk 3 beschrijft het *politieke debat* en hanteert dezelfde opbouw (§ 3.2 eerste onderzoeksvraag, § 3.3 tweede onderzoeksvraag). In hoofdstuk 4 ligt de focus eerst op de manier waarop het beleid zich heeft ontwikkeld nadat de Wet passend onderwijs van kracht is geworden (§ 4.1 derde onderzoeksvraag). Daarna analyseert het de voornaamste twistpunten in het politieke debat (§ 4.2- § 4.5 vierde onderzoeksvraag). Het afsluitende vijfde hoofdstuk trekt een aantal conclusies en reflecteert op de bevindingen.

Omwille van omvang en leesbaarheid, beperkt het rapport zich tot de belangrijkste bevindingen. De methodologische verantwoording, onderbouwing en toelichting op de bevindingen staat in de bijlagen. Voor lezers die minder bekend zijn met het beleidsterrein is een lijst met afkortingen opgenomen. Aan het begin van het rapport is een tijdlijn met de belangrijkste gebeurtenissen opgenomen, om de beschreven ontwikkelingen in de tijd te plaatsen.

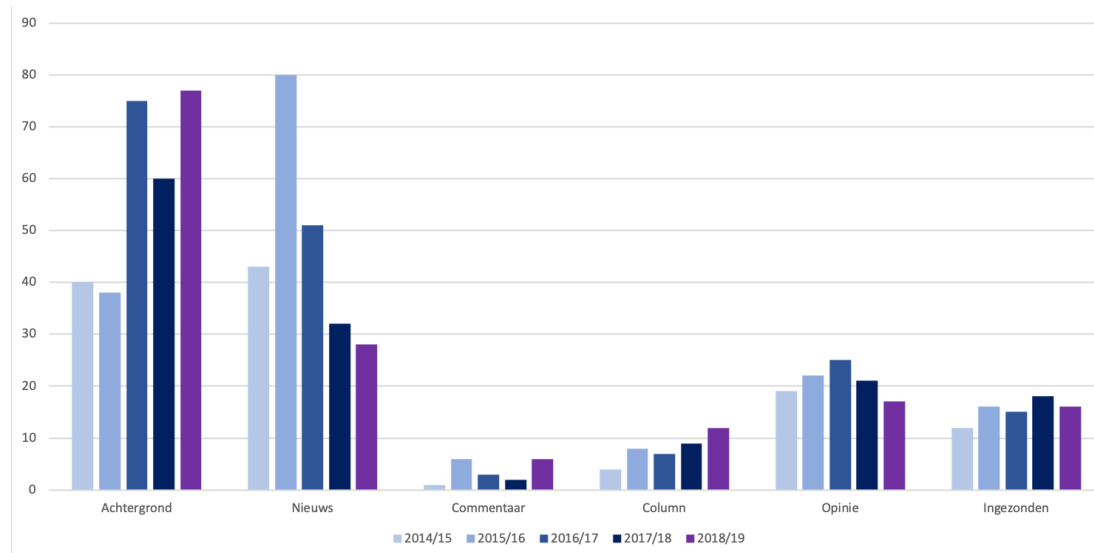
2. Het publieke debat over passend onderwijs

De analyse van het publieke debat over passend onderwijs is gebaseerd op bijna achthonderd krantenartikelen en ruim honderd uitzendingen op radio en televisie (zie Bijlage 2 voor details). Het hoofdstuk begint met een globale beschrijving van de aandacht voor passend onderwijs in de media (§ 2.1). De volgende paragraaf staat stil bij de manier waarop de doelen van passend onderwijs worden ingevuld in het publieke debat, en hoe die invulling in de loop van de tijd verandert (§ 2.2). Ontembare vraagstukken hebben de neiging uit te wijken en verbonden te raken met andere ontwikkelingen. Paragraaf 2.3 gaat na of, en zo ja hoe, dat het geval is. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen (§ 2.4). Om ieder misverstand te voorkomen: deze analyse beschrijft nadrukkelijk niet of beleidsdoelen in de praktijk wel of niet worden gerealiseerd, of welke impact passend onderwijs feitelijk heeft. Het gaat hier louter om de beeldvorming rond passend onderwijs in het publieke debat, zoals dat tot uitdrukking komt in de pers.

2.1 Voortdurend in de aandacht

In de media is passend onderwijs - en alles wat daarmee samenhangt - voortdurend aanwezig. Iedere week verschijnen er gemiddeld drie artikelen over passend onderwijs in de zeven landelijke dagbladen die voor dit onderzoek zijn benut. Op radio en tv komt het onderwerp gemiddeld zo'n twintig keer per jaar aan bod.

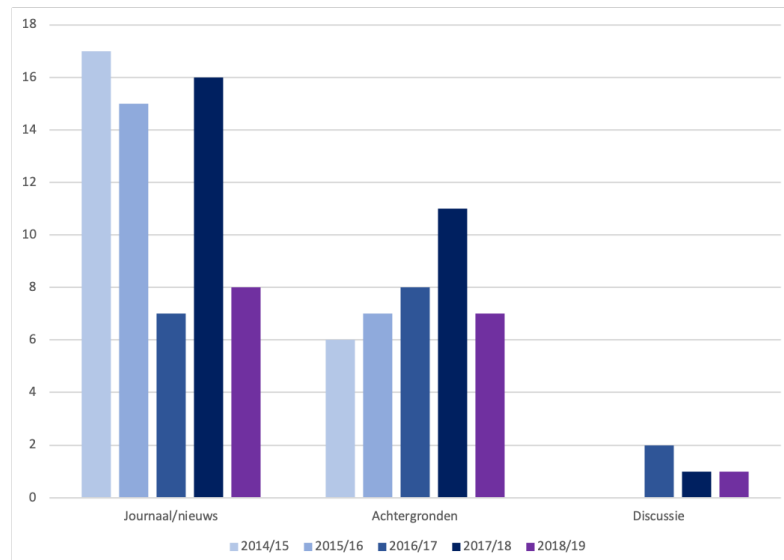
Figuur 2.1 Krantenartikelen naar type en schooljaar



In de eerste vijf jaar nadat de Wet inwerking treedt, gaat er geen maand voorbij waarin er niet over passend onderwijs wordt geschreven of gesproken. Zelfs niet in vakantieperiodes, als scholen dicht zijn en het parlement met reces is. Bovenop een voortdurende stroom aan artikelen in kranten, zijn er duidelijke pieken van aandacht. De

grootste piek ontstaat in september 2015. De Wet is dan een jaar van kracht en dat is aanleiding voor de pers om te kijken ‘of het al werkt’.³⁶

Figuur 2.2 Uitzendingen op radio en tv naar type en schooljaar



Over de jaren plaatsen kranten een tamelijk constant aantal ingezonden brieven over passend onderwijs. Die brieven worden vooral geschreven door (voormalige) leraren en docenten, en ouders van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben op school. De ingezonden brieven hebben een kritische grondtoon. Hetzelfde geldt voor columns en opiniebijdragen. Dat is niet voor alle kranten het geval: in het Reformatorisch Dagblad verschijnen met regelmaat brieven en opinies die een ontwikkeling naar meer inclusief onderwijs ondersteunen en toejuichen.

In de loop van schooljaar 2016/2017 verschuift de aard van de bijdragen in de pers. Het aantal nieuwsberichten daalt sterk terwijl het aantal achtergrondartikelen toeneemt. De sterke daling van het nieuwsberichten loopt parallel aan een dalend aantal Kamervragen (zie hoofdstuk 3). Omdat een aanleiding voor het stellen van vragen aan de Minister vaak afkomstig is uit het nieuws, hangen die twee ontwikkelingen waarschijnlijk met elkaar samen. Het roept de vraag op waarom passend onderwijs minder in nieuwsberichten verschijnt en juist meer in achtergrondartikelen. Paragraaf 2.3 geeft een antwoord op die vraag.

Het middelbaar beroepsonderwijs

In de pers is er weinig aandacht voor passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Van alle bijna achthonderd krantenartikelen gaan er nog geen twintig (2,5%) over het mbo.³⁷ Bijna de helft van die artikelen komt bovendien voor rekening van één voormalig mbo-student, Niels Aussems uit Waalwijk. Hij schrijft vanuit zijn eigen ervaring, nadat hij een leerachterstand opliep. In zeven ingezonden brieven in vier verschillende kranten blijft hij erop wijzen dat passend onderwijs ook voor het mbo geldt.³⁸ Op radio en tv komt passend onderwijs in het mbo, net als in de kranten, slechts sporadisch aan bod.³⁹ Zowel in de schrijvende als in de audio-visuele media gaan de

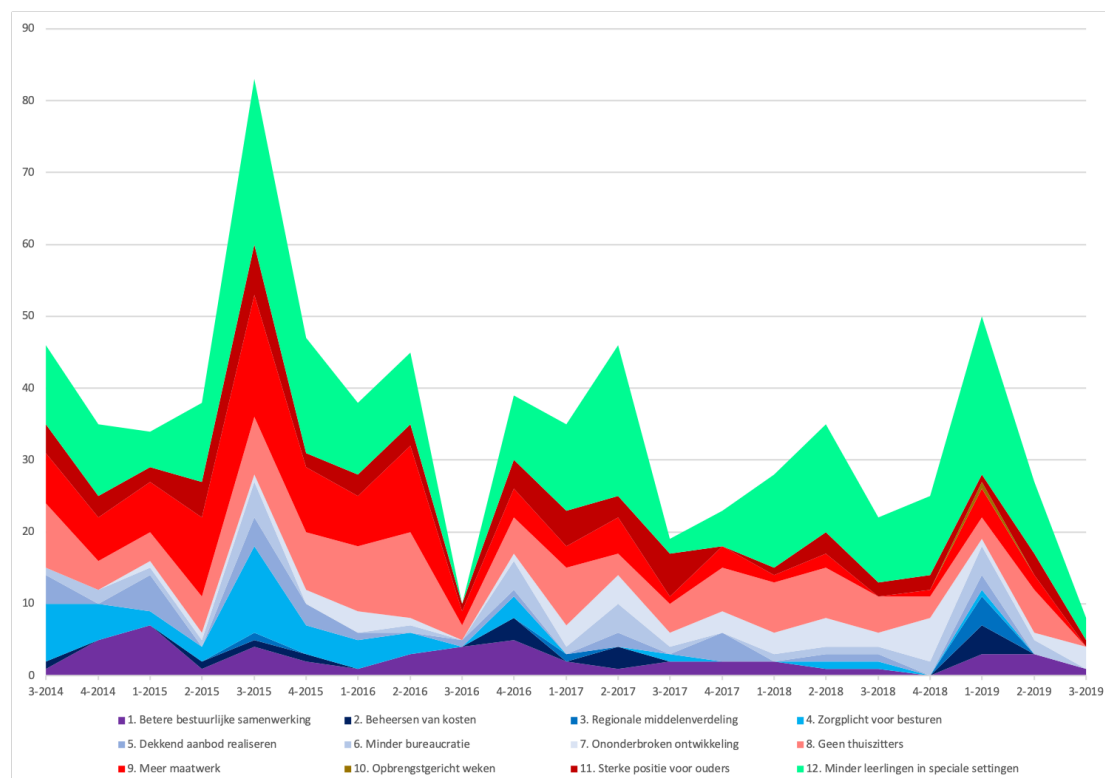
bijdragen vooral over mbo-studenten met een beperking en mbo-studenten die thuis zitten.

Door het nagenoeg ontbreken van het mbo in de pers, heeft de rest van dit hoofdstuk betrekking op passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs.

2.2 Beleidsdoelen in het publieke debat

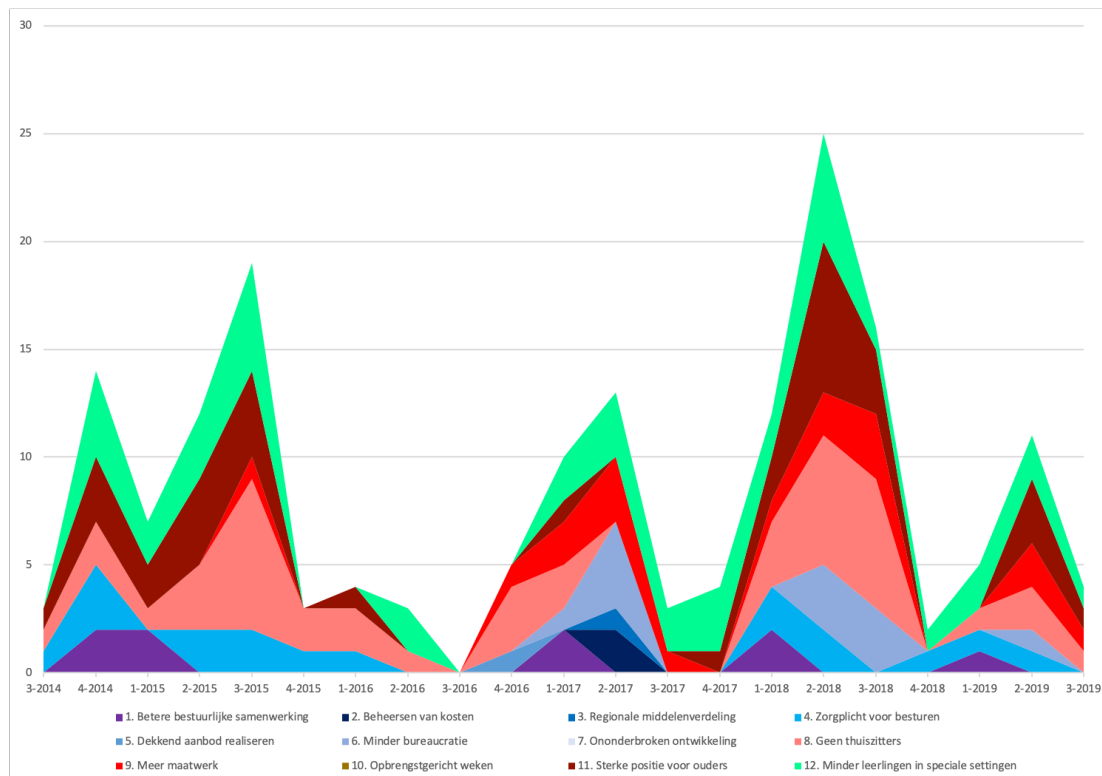
Voor dit onderzoek zijn elf formele beleidsdoelen onderscheiden. Daaraan is een twaalfde doel toegevoegd, namelijk het toegeschreven doel om minder leerlingen in speciale settings onderwijs te bieden. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de relatieve aandacht voor deze doelen in de schrijvende pers in de periode van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2019. Figuur 2.4 biedt eenzelfde overzicht voor de aandacht op radio en tv. Doelen die verwijzen naar de beoogde werking van beleidsinstrumenten zijn blauwgekleurd, doelen die meer verwijzen naar uitkomsten voor leerlingen en ouders zijn roodgekleurd. Om de bijzondere positie van het toegeschreven doel te onderstrepen is dat fluorescerend groen gekleurd.

Figuur 2.3 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in krantenartikelen, per kwartaal



In beide grafieken is rood – en groen - de hoofdkleur. De pers heeft vooral aandacht voor beleidsdoelen die dicht bij de beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders liggen.

Figuur 2.4 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in uitzendingen op radio en tv, per kwartaal



Journalisten vertellen vaak een verhaal aan de hand van een protagonist: een concreet mens in een concrete situatie. Passend onderwijs leent zich uitstekend voor die vorm. Aan de hand van een leerling, een ouder en/of een leraar kunnen journalisten belichten wat passend onderwijs in de praktijk betekent. In de media gaat het daarom vaak over leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en die wel - of juist niet - naar een reguliere school gaan en daar volgens betrokkenen wel - of juist niet - op hun plaats zijn. Dit refereert al snel aan het toegeschreven doel om minder leerlingen in een speciale setting onderwijs te bieden. Door de invalshoek die journalisten kiezen, komt dat toegeschreven doel dan ook vaak aan bod komt.

In het publieke debat is relatief veel aandacht voor leerplichtige leerlingen die langdurig niet naar school gaan, de zogeheten thuiszitters. In de schrijvende pers verdwijnt het onderwerp thuiszitters na de eerste jaren meer naar de achtergrond, maar op radio en tv blijft de aandacht voor thuiszitters groot. De audio-visuele media en Marc Dullaert, voormalig Kinderombudsman en vervolgens aanjager van het Thuiszitterspact, weten elkaar goed te vinden. Daardoor blijft het thema thuiszitters onderwerp van nieuwsitems, interviews en reportages.

De pers is aanzienlijk minder geïnteresseerd in beleidsdoelen die dichter bij de beleidsinstrumenten zelf staan (blauw). Bekostiging en bestuurlijke inrichting zijn belangrijke beleidsinstrumenten binnen passend onderwijs, maar in de pers komen ze

slechts sporadisch aan bod. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs komen vooral ter sprake in achtergrondartikelen, als één van de stations waarlangs de zoektocht van ouders verloopt. Er is één grote uitzondering. Samenwerkingsverbanden komen prominent in het nieuws als de Algemene Rekenkamer in het voorjaar van 2017 constateert dat het onduidelijk is hoe de middelen voor passend onderwijs worden besteed.⁴⁰ Ook in de periode daarna heeft de pers vooral aandacht voor samenwerkingsverbanden vanwege financiële reserves.⁴¹

Passend onderwijs ging gepaard met tal van nieuwe beleidstermen. De pers vermijdt die beleidstermen doorgaans. Zo schrijven journalisten, columnisten en schrijvers van ingezonden brieven zelden over leerlingen met een ondersteuningsbehoefte zoals de nieuwe term luidt, maar over zorgleerlingen.⁴² Termen als doorzettingsmacht of ontwikkelingsperspectief komen in de pers nauwelijks voor.⁴³ Ook een beleidsterm als zorgplicht wordt maar sporadisch gebruikt, en in de loop van de jaren steeds minder vaak.

'Het doel' van passend onderwijs in het publieke debat

De formele beleidsdoelen van passend onderwijs zijn in normatieve zin tamelijk 'leeg' (zie hoofdstuk 1). Dat geeft ruimte voor verschillende en verschuivende invullingen van wat mensen verstaan onder 'het doel' van passend onderwijs, los van de formele beleidsdoelen. Om na te gaan of daarvan sprake is, zijn alle expliciete verwijzingen in krantenartikelen naar het doel, de bedoeling of het oogmerk van passend onderwijs systematisch geanalyseerd.⁴⁴

Vooraf in nieuwsberichten en achtergronden bij het nieuws wordt expliciet gesproken over wat 'het doel' is van passend onderwijs. Het zijn vooral journalisten die de lezer informeren over de bedoeling van de wet. In ongeveer de helft van de artikelen met zo'n expliciete verwijzing, krijgt het doel als invulling dat *meer zorgleerlingen in een reguliere klas* onderwijs krijgen. Die invulling is dominant en door de jaren heen stabiel. Daarmee verbonden maar ondergeschikt, is de expliciete vermelding dat het er om gaat dat het *aantal verwijzingen* naar het speciaal onderwijs afneemt. Daar omheen circuleren andere invullingen van wat het doel is van passend onderwijs. Zoals het terugdringen van het aantal *thuiszitters* naar nul. In de beginjaren wordt het doel ook omschreven als *maatwerk voor alle leerlingen*, maar in latere jaren komt dat in die bewoordingen niet meer terug.

Op de verantwoordingsdag in mei 2017 komt de Algemene Rekenkamer met een rapport waaruit blijkt dat niet valt na te gaan hoe de middelen voor extra ondersteuning worden ingezet. Vanaf dat moment krijgt 'het doel' van passend onderwijs er twee betekenissen bij in de pers. De eerste is meer een constatering: de doelen van het beleid zijn *onduidelijk*. In de tweede nieuwe betekenis krijgt het doel van passend onderwijs in de pers een financiële invulling, namelijk *geld op de goede plek* krijgen.

2.3 Kentering: lerarenacties

Wordt passend onderwijs met andere ontwikkelingen in verband gebracht, en zo ja met welke? Over die vraag, de tweede onderzoeksvraag, gaat deze paragraaf.

Van één naar twee ritmes

Tot het voorjaar van 2017 beweegt de aandacht in de pers grotendeels mee met het ritme in het parlement.⁴⁵ Ten dele omdat het periodieke voortgangsoverleg tussen de bewindslieden en de vaste kamercommissie over passend onderwijs zélf aanleiding is voor journalisten om erover te schrijven. Maar ook omdat de bewindslieden die momenten aangrijpen om nieuwe initiatieven te lanceren. Dat gebeurt bijvoorbeeld in juni 2016. Aan het einde van die maand bespreekt de Tweede Kamer de voortgang van passend onderwijs met de Staatssecretaris. Net daarvoor brengt het Ministerie het nieuws naar buiten van een Thuiszitterspact. Voor journalisten is zowel het pact als het voortgangsoverleg aanleiding om over passend onderwijs te schrijven.

Vanaf het voorjaar van 2017 zijn er twee verschillende ritmes te identificeren in de aandacht in de pers voor passend onderwijs. Het eerste ritme is een continuering van het patroon in de periode daarvoor. Nog steeds zijn er duidelijke momenten aan te wijzen waarop informatie uit politiek Den Haag aanleiding is voor meer aandacht in de pers. Een goed voorbeeld van de verwevenheid tussen media en politiek ontstaat rond het voorjaar van 2018. Tot dat moment overheersen in de pers woorden als ‘zorgen’ die mensen hebben, dat er ‘kritiek’ is op het beleid, of in sterkere bewoordingen dat ‘passend onderwijs niet werkt’.⁴⁶ Zo maakt het programma Debat Radio in het najaar van 2017 een programma rond de vraag “is passend onderwijs mislukt?”⁴⁷ Naast kritiek klinkt ook nuancering; het vraagteken blijft. In het voorjaar van 2018 worden nieuwe cijfers bekend gemaakt. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs en het aantal leerlingen dat thuis zit stijgt. Dat zorgt voor een andere toon in de berichtgeving, met name op radio en tv. Eind mei opent het 8-uur journaal van de NOS niet met een vraag, maar met een stelling. “Passend onderwijs is mislukt”.⁴⁸ Het is de opmaat naar het algemeen overleg passend onderwijs tussen de vaste kamercommissie onderwijs en de Minister. Op het journaal laten woordvoerders van oppositie- én regeringsfracties weten wat er volgens hen niet goed gaat. Minister Slob spreekt zowel in de pers als in het parlement krachtig tegen dat passend onderwijs zou zijn ‘mislukt’. De Minister kondigt aan dat hij passend onderwijs prioriteit gaat geven en zelf het land door gaat om te kijken wat er goed gaat en wat er beter moet.⁴⁹ In de schrijvende pers en het parlement komen termen als mislukt en falen daarna nog maar zelden terug.

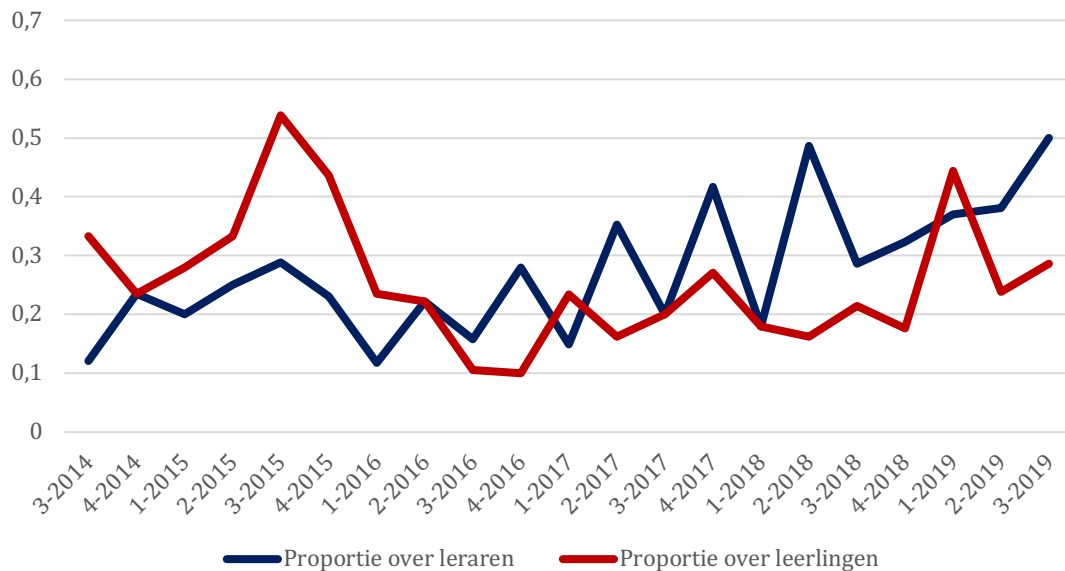
In het tweede ritme bepaalt niet de politiek, maar de praktijk de maat. Vanaf het voorjaar van 2017 raakt passend onderwijs als afzonderlijk thema op de achtergrond en eisen andere (onderwijsgerelateerde) onderwerpen de aandacht op. Vooral de lerarenacties in het primair onderwijs. De specifieke aandacht voor het thema passend onderwijs raakt daardoor meer op de achtergrond. Het is niet dat het onderwerp verdwijnt, het is eerder dat het onderdeel wordt van een bredere discussie.

Steeds meer aandacht voor leraren

Als de Wet passend onderwijs wordt ingevoerd, wordt in het publieke debat geen relatie gelegd met een tekort aan leraren. Dat verandert in het schooljaar 2016-2017, als de eerste ingezonden stukken verschijnen waarin lezers op enigerlei wijze een relatie leggen tussen passend onderwijs en een tekort aan leraren.⁵⁰ In de jaren daarna wordt die relatie steeds vaker gelegd. In achtergrondartikelen belichten journalisten de stemming onder leraren,

de werkdruk en de invloed van het lerarentekort. Een terugkerend thema in die artikelen is het groeiende aantal leerlingen dat iets extra's nodig heeft. Omdat de aandacht voor het tekort aan leraren groeit, wordt passend onderwijs daar in de loop der jaren verhoudingsgewijs steeds vaker mee in verband gebracht.

Figuur 2.5 Proportie krantenartikelen met leraren en leerlingen als hoofdthema, per kwartaal



Figuur 2.5 geeft de proportie krantenartikelen waarin leerlingen respectievelijk leraren het hoofdthema zijn. De eerste twee jaar dat de wet van kracht is - tot de zomer van 2016 - is de relatieve aandacht voor leerlingen groter dan die voor leraren. Dat verandert vanaf het najaar van 2016. De relatieve aandacht voor leraren neemt sprongsgewijs toe en overstemt na verloop van tijd de aandacht voor leerlingen. Dat patroon heeft alles te maken met lerarenacties. Toch lijkt de voedingsbodem al eerder gelegd, getuige de ingezonden brieven van leraren in kranten. In die brieven geven leraren al vanaf de invoering van passend onderwijs in verschillende woorden uiting aan eenzelfde gevoel: er is (weer niet) naar ons geluisterd.⁵¹ “Het is een beslissing van bovenaf genomen door mensen die geen realistische kijk op het onderwijs hebben. Passend onderwijs is een utopie.”⁵²

“Minder taken, meer knaken”

In het voorjaar van 2017 ontstaat de Facebookgroep PO in actie. De ‘protestbeweging’ weet in korte tijd een grote groep leraren in het basisonderwijs te mobiliseren. Met Jan van de Ven en Thijs Roovers heeft de beweging twee welbespraakte leraren als woordvoerders. Onder de noemer “minder taken, meer knaken” zet de actiegroep in op twee strijdpunten: verlaag de werkdruk en dicht de salariskloof met het voortgezet onderwijs. Die punten worden ook gezien als belangrijke oorzaken voor het oplopende lerarentekort. Met een slimme strategie, en tegen de achtergrond van een oplopend lerarentekort en groeiende maatschappelijke steun voor een salarisverhoging voor leraren

in het basis- en speciaal onderwijs, weten leraren veel media-aandacht te genereren. Na het aanbieden van een Manifest aan de Tweede Kamer in april 2017, volgt in mei de aankondiging van een ‘staking van een uur’ in juni. Als het demissionaire kabinet een toezegging doet voor extra geld, beslecht dat weliswaar de onenigheid binnen de coalitie maar neemt het de dreiging van acties niet weg. En dus volgt in september een aankondiging voor een staking in oktober. Als het nieuwe kabinet in november 2017 aantreedt toont de actiegroep zich ontevreden met het regeerakkoord. Een aankondiging voor stakingen in december volgt. In het voorjaar van 2018 zijn er estafette-stakingen door het hele land, totdat werkgevers en vakbonden in juni een cao weten af te sluiten. De looptijd is nog geen jaar, tot 1 maart 2019. Dat is het moment waarop leraren opnieuw in actie komen.

Passend onderwijs en lerarenacties

In het publieke debat raakt passend onderwijs op drie verschillende manieren verbonden met de lerarenacties: direct, indirect en via associaties.

Ten eerste wordt een *directe* relatie gelegd tussen werkdruk en passend onderwijs. Dat narratief is kort samen te vatten als: de werkdruk voor leraren was al hoog en daar is passend onderwijs nog bovenop gekomen.⁵³ Een belangrijk en terugkerend element in dit verhaal is dat het aantal zorgleerlingen in reguliere klassen toeneemt. Dat verhoogt de werkdruk voor leraren. “Je kunt niet tegen docenten zeggen: hier heb je een klas met vier adhd’ers, drie autisten en drie suïcidale kinderen en vergeet niet ook op de toptalenten te letten. Dan weet je dat een leraar de hele dag op z’n tenen loopt.”⁵⁴

Ten tweede zijn er verhaallijnen met een *indirecte* relatie tussen werkdruk en passend onderwijs. In die verhaallijnen wordt de hoge werkdruk mede veroorzaakt door een ‘lading administratieve taken’. Met een ‘groeiend aantal zorgleerlingen’ wordt dat ‘administratieve monster’ nog groter.⁵⁵ Met andere woorden, passend onderwijs zorgt ervoor dat de werkdruk voor leraren niet alleen binnen, maar ook buiten de les toeneemt. Vanaf het einde van 2016 is de verhoogde werkdruk als gevolg van passend onderwijs een terugkerend punt in ingezonden brieven en achtergrondartikelen.⁵⁶ Een aantal malen wordt opgetekend dat leraren om die redenen minder zijn gaan werken, of helemaal zijn gestopt.⁵⁷ Daarnaast wijzen schoolleiders, bestuurders en deskundigen erop dat het lerarentekort in de weg staat van het (door)ontwikkelen van passend onderwijs. Dat komt doordat ondersteuning wegvalt en directeuren en intern begeleiders gaten vullen en noodgedwongen voor de klas staan.⁵⁸ Bovendien is er onvoldoende capaciteit voor professionalisering, want “liever iemand voor de klas dan een leraar die bijvoorbeeld een masteropleiding gaat volgen.”⁵⁹

Een derde manier waarop onvrede onder leraren in verband wordt gebracht met passend onderwijs, is via *associatie*. Als PO-in-Actie stakingen aankondigt, en die stakingen vervolgens doorgang vinden, memoreren de media de laatste grote onderwijsstaking. Dat was in 2012, toen leraren aan de vooravond van het Kamerdebat over passend onderwijs massaal in actie kwamen in de Amsterdam Arena (zie § 1.1).⁶⁰

Verbreiding en nuancering

Naarmate passend onderwijs, het tekort aan leraren en de hoge werkdruk langer in de aandacht staan, wordt het perspectief van de bijdragen in de media breder. Daarmee treedt ook een zekere nuancering op. Leraren en directeuren wijzen onder meer op bredere maatschappelijke veranderingen, zoals een toename van opvoedkundige taken door de school omdat opvoeden niet meer thuis gebeurt,⁶¹ en mondige kinderen en veeleisende ouders.⁶² In de pers wijzen mensen er op dat steeds meer van het onderwijs wordt verwacht.⁶³ Dat alles bij elkaar zou er voor zorgen dat leraren zich tekort voelen schieten omdat ze niet aan alle verwachtingen kunnen voldoen.⁶⁴ Die machteloosheid, zo zeggen ook leraren zelf, is misschien wel net zo belangrijk voor de ervaren werkdruk als beschikbare tijd.⁶⁵ Deze verhalen in de pers resoneren de interviews met leraren die onderzoeksjournalist Jelle van der Meer optekende.⁶⁶

2.4 Tot slot

In de pers gaat de meeste aandacht naar doelen die verwijzen naar beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders. Beleidsdoelen die meer voorwaardelijk zijn, en dichter op de beoogde werking van beleidsinstrumenten staan, krijgen aanzienlijk minder aandacht. Zo zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs nagenoeg afwezig in het publieke debat. Als daar al aandacht voor is, is het vooral om het nieuws te brengen dat ze niet alle geld uitgeven.

In het publieke debat is niet een formeel, maar een toegeschreven doel het meest prominent aanwezig. De meest dominante invulling van wat 'het doel' is van passend onderwijs, is dat meer zorgleerlingen in reguliere klassen onderwijs moeten krijgen. Die invulling is niet alleen dominant maar ook stabiel in de tijd. Andere invullingen zijn meer tijdgebonden en verschuiven met de actualiteit. Zo raakt passend onderwijs in de loop der jaren steeds meer verbonden met hoge werkdruk en een tekort aan leraren. Het dominante beeld in de media is dat er door passend onderwijs meer zorgleerlingen in reguliere klassen zitten, waardoor de werkdruk voor leraren toeneemt.

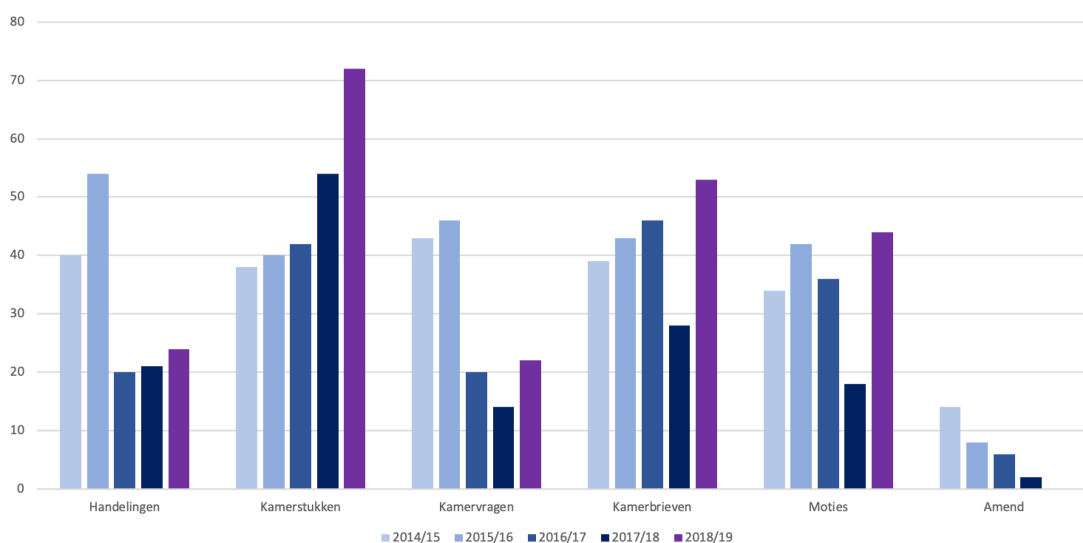
3. Het politieke debat over passend onderwijs

De analyse van het politieke debat over passend onderwijs is gebaseerd op ruim duizend parlementaire documenten die in een periode van vijf jaar zijn verschenen (zie Bijlage 2 voor details). Dit hoofdstuk volgt dezelfde opbouw als het vorige hoofdstuk en begint met een globale beschrijving van de aandacht voor passend onderwijs in het parlement, zowel in de Eerste als de Tweede Kamer (§ 3.1). De volgende paragraaf staat stil bij de manier waarop de doelen van passend onderwijs worden ingevuld in het politieke debat, en hoe die invulling in de loop van de tijd verandert (§ 3.2). Paragraaf 3.3 gaat na of, en zo ja hoe, passend onderwijs verbonden raakt met andere ontwikkelingen. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen (§ 3.4). Ook voor deze analyse geldt dat het hier niet gaat over het wel of niet realiseren van beleidsdoelen in de praktijk. Het gaat hier louter om een systematische beschrijving van het politieke debat over passend onderwijs.

3.1 Passend onderwijs in de Eerste en Tweede Kamer

Jaarlijks zijn er gemiddeld circa tweehonderd parlementaire documenten die direct of indirect betrekking hebben op passend onderwijs. In de aanloop naar de verkiezingen, in het voorjaar van 2017, is het aantal Kamerbrieven waarin bewindslieden de Kamer informeren lager, om daarna weer gestaag te stijgen. Handelingen zijn verslagen van schriftelijke en mondelinge debatten. Dat er in latere jaren minder handelingen zijn is niet zozeer een teken dat er minder debatten worden gevoerd, maar dat debatten meer aaneengesloten plaatsvinden. In de eerste periode zijn er vaker meerdere deelverslagen, in de laatste periode vaker grotere verslagen.

Figuur 3.1: Parlementaire documenten naar type en parlementair jaar



Opvallend is de ontwikkeling van het aantal Kamervragen over passend onderwijs. Twee jaar na de inwerkingtreding van de wet halveert dat aantal. Dat is opmerkelijk omdat het totale aantal Kamervragen over onderwijs in diezelfde periode tamelijk constant blijft.⁶⁷ Rond diezelfde tijd daalt het aantal nieuwsberichten over passend onderwijs in landelijke dagbladen (zie § 2.1). Nieuwsberichten zijn voor Kamerleden vaak aanleiding voor het stellen van vragen aan bewindslieden. De gelijktijdige daling van het aantal nieuwsberichten in kranten en het aantal Kamervragen in het parlement lijkt dan ook geen toeval.

Het middelbaar beroepsonderwijs

In het politieke debat is er, als het over passend onderwijs gaat, aanzienlijk meer aandacht voor het primair en voortgezet onderwijs dan voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Slechts eentiende van de parlementaire documenten gaat (ook) over het mbo.⁶⁸ Het toelatingsrecht werd in de onderzoeksperiode in het parlement behandeld en een aanzienlijk deel van de documenten hangt daar direct mee samen. Een tweede punt van aandacht is de (ingevoerde) verplichting dat mbo-instellingen participeren in samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Een derde thematiek is de Participatiewet en de positie van kwetsbare jongeren, waarvan een deel een opleiding volgt op het mbo. In algemene zin is er ruim aandacht voor voortijdig schoolverlaten, maar in het parlementaire debat gaat het nauwelijks over ‘thuiszitters’ in relatie tot het onderwijs aan studenten met ondersteuningsbehoeften.⁶⁹

De geringe aandacht voor het mbo betekent dat de rest van dit hoofdstuk voornamelijk betrekking heeft op passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs.

Passend onderwijs in de Eerste Kamer

De belangrijkste taak van de Eerste Kamer is het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving. Het startpunt voor dit onderzoek ligt bij het van kracht worden van de wet. Daarom is de rol van de senaat in de onderzoeksperiode klein. Niettemin komt passend onderwijs in circa vijftig parlementaire documenten van de Eerste Kamer aan de orde. De aandacht voor passend onderwijs in de senaat is als volgt te typeren.

In de eerste twee jaar stuurt de Staatssecretaris ieder halfjaar een voortgangsrapportage naar de Eerste Kamer. Toen de Eerste Kamer, in het najaar van 2012, de Wet passend onderwijs behandelde, was namelijk een belangrijk onderwerp van discussie of er in het stelsel met open normen en veel autonomie wel voldoende waarborgen waren ingebouwd.⁷⁰ Omdat de gevolgen op voorhand niet goed waren in te schatten, gaven diverse senaatsfracties expliciet te kennen dat ze goed geïnformeerd wilden blijven tijdens de implementatie.⁷¹ De verantwoordelijke Minister, Van Bijsterveldt-Vliegenthart, zegde destijds toe niet alleen de Tweede maar ook de Eerste Kamer halfjaarlijks te informeren over de stand van zaken. Staatssecretaris Dekker komt die afspraak na. Als de wet twee jaar van kracht is, en er inmiddels een nieuw samengestelde senaat is aangetreden, laat de Eerste Kamer weten voortaan geen voortgangsrapportages meer te willen ontvangen.⁷²

Tussen 1 augustus 2014 en 1 augustus 2019 komt passend onderwijs slechts sporadisch aan de orde in mondelinge debatten.⁷³ Een uitzondering vormen de algemene politieke beschouwingen van 2015, waar senator Strik (GL) passend onderwijs - naast de sociale werkvoorziening en verschraving van de zorg - als voorbeeld noemt van 'enorme bezuinigingen'.⁷⁴ Passend onderwijs komt verder vooral zijdelings aan de orde bij de behandeling van wetsvoorstellen op andere beleidsterreinen, zoals het Verdrag inzake rechten van personen met een handicap, de Wet langdurige zorg en de Participatiewet. In dat laatste geval gaat het dan vooral over passend onderwijs in relatie tot het instellen van een quotum voor arbeidsbeperkten als element van de banenafspraken.

In de eerste vijf jaar wordt de wet op een aantal punten gewijzigd (zie hoofdstuk 4). Die wijzigingen passeren uiteraard eerst de Eerste Kamer. Daar gaat vaak een schriftelijk overleg aan vooraf: Kamerfracties stellen schriftelijk vragen en de bewindspersonen geven schriftelijk antwoord. In het najaar van 2016 komt de eerste wetswijziging langs de senaat. De voorgestelde wijziging beoogt de positie van ouders te versterken, door hen instemmingsrecht te geven op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief (zie § 4.1 en Bijlage 3). De SGP-fractie vraagt zich af of het, zo kort nadat de Wet passend onderwijs van kracht is geworden, niet 'prematuur' is om de wet nu alweer te wijzigen. Bovendien vraagt de fractie zich af voor welk probleem deze wijziging een oplossing moet bieden. Volgens haar zijn er in de praktijk geen problemen met de positie van ouders bij het vaststellen van een ontwikkelingsperspectief. Een jaar later buigt de senaat zich over voorstellen om bepalingen omtrent onderwijstijd te wijzigen. Ook dan stelt alleen de SGP-fractie vragen. Die vragen komen voort uit een zorg: "De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat de voorgestelde vrijstelling geen oneigenlijke achterdeur vormt van het stelsel van passend onderwijs."⁷⁵ Bij de behandeling van wetgeving op andere terreinen - zoals de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg - stellen ook fracties van andere politieke partijen regelmatig vragen over de relatie met passend onderwijs.

Alle voorgestelde wetswijzigingen worden, vaak na een korte en beperkte schriftelijke vragenronde, bekrachtigd door de Eerste Kamer.

Passend onderwijs in de Tweede Kamer

In de Tweede Kamer is het belangrijkste overlegmoment het aparte algemeen overleg (AO) passend onderwijs. Daarin bespreken de vaste kamercommissie onderwijs (VKC) en de verantwoordelijke bewindspersoon het beleidsthema. Dit overleg vindt in beginsel twee keer per jaar plaats: in december net voor het kerstreces en eind juni of begin juli voor het zomerreces. Een enkele keer wordt het overleg om praktische redenen over het kerstreces heen getild. Na het aantreden van het Kabinet Rutte III, in het najaar van 2017, wordt het najaarsoverleg overgeslagen. Zodoende zijn er in de eerste vijf jaar na invoering geen tien, maar negen AO's passend onderwijs.

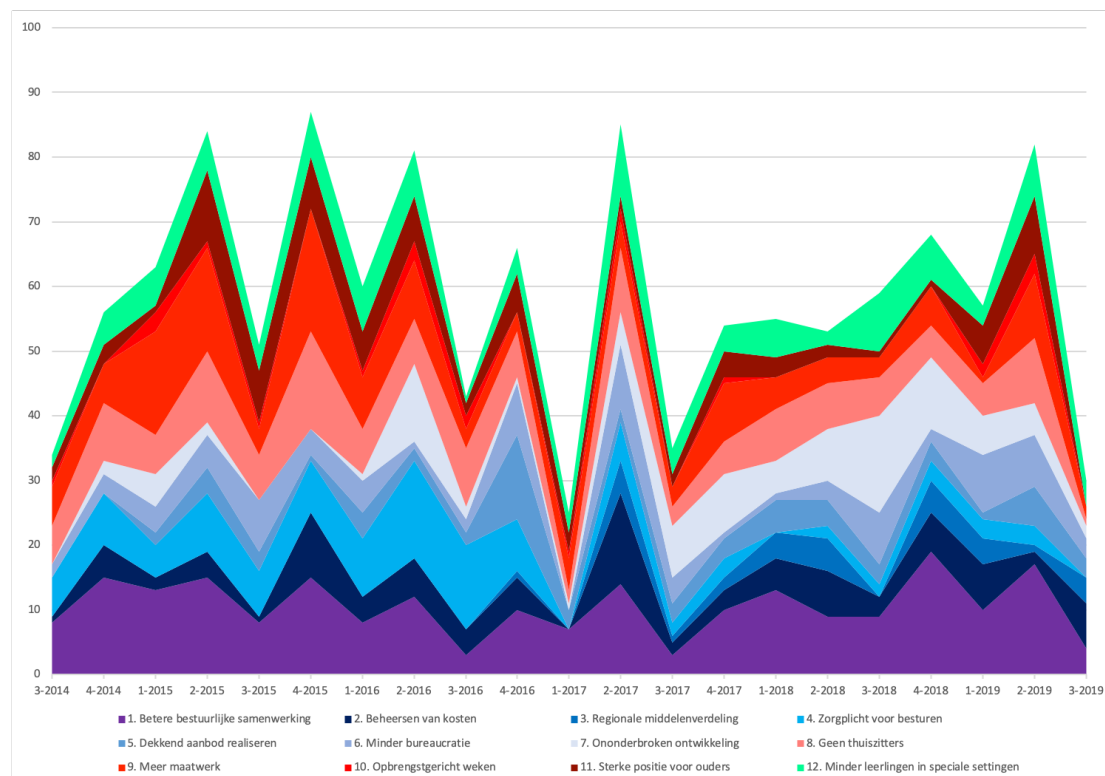
Ter voorbereiding op het AO stuurt de bewindspersoon stukken naar de Kamer, voornamelijk in de vorm van een samenvattende voortgangsrapportage met een wisselend aantal bijlagen.⁷⁶ Voorafgaand aan een AO laat de VKC zich regelmatig apart informeren, bijvoorbeeld in hoorzittingen of rondetafelgesprekken met betrokkenen of in een technische briefing met onderzoekers. In een AO kunnen Kamerleden geen moties

indienen. Daarom volgt op een AO vaak een kort vervolg debat (VAO) waarin Kamerleden moties indienen waarop bewindspersonen reageren. De Kamer stemt doorgaans een paar keer per week over de moties die in alle verschillende debatten zijn ingediend. Tijdens die aparte vergaderingen met stemmingen komen de moties over passend onderwijs dan opnieuw aan de orde.

3.2 Beleidsdoelen in het politieke debat

Dit onderzoek maakt een onderscheid tussen twaalf beleidsdoelen: elf formele doelen en een twaalfde toegeschreven doel. Het toegeschreven doel is dat er minder leerlingen in speciale settings onderwijs krijgen. Figuur 3.2 geeft een overzicht van de relatieve aandacht voor de twaalf doelen in het parlement in de periode van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2019.

Figuur 3.2 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in het politieke debat, per kwartaal



Van pieken en dalen naar continue aandacht

De figuur maakt zichtbaar hoe het parlementaire debat verloopt en hoe dat door de jaren verandert. Tot het eerste kwartaal van 2017 is er een duidelijk patroon waarin passend onderwijs afwisselend meer en minder aandacht krijgt. Dat patroon loopt synchroon met het periodieke algemeen overleg passend onderwijs net voor het zomerreces (tweede kwartaal) en voor het kerstreces (vierde kwartaal). In maart 2017 zijn er verkiezingen voor de Tweede Kamer en wordt het Kabinet Rutte-II demissionair. Logischerwijs zijn er dan minder parlementaire documenten. Terwijl de formatiebesprekingen gaande zijn, komt de

Algemene Rekenkamer op Verantwoordingsdag - 17 mei 2017 - met een rapport waarin ze constateert dat er weinig zicht is op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Het zorgt niet alleen voor een piek in belangstelling, maar ook voor een kentering in het debat (zie § 3.3). In het vierde kwartaal van 2017 treedt het nieuwe Kabinet Rutte-III aan. Vanaf dat moment is de periodieke aandacht voor passend onderwijs, corresponderend met het halfjaarlijkse algemeen overleg, minder herkenbaar. Zoals hierna nog zal blijken, wordt passend onderwijs steeds vaker in verband gebracht met andere beleidsterreinen. Daardoor komt passend onderwijs ook vaker bij andere overleggen, op andere momenten aan de orde. Waar de parlementaire aandacht eerst pieken en dalen heeft, krijgt passend onderwijs na verloop van tijd continu aandacht.

Het ene doel is het andere niet

In Figuur 3.2 zijn doelen die verwijzen naar de beoogde werking van beleidsinstrumenten in blauwtinten weergegeven; beleidsdoelen in roodtinten verwijzen naar beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders. Het fluorescerende groen onderstreept de speciale status van het toegeschreven beleidsdoel om minder leerlingen in speciale settingen onderwijs te geven.

Over het geheel genomen is er in de eerste jaren relatief meer aandacht voor beleidsdoelen die directer verband houden met de uitkomsten voor leerlingen en ouders (roodtinten), terwijl de beleidsdoelen die dichter bij het beleid en de beleidsinstrumenten zelf liggen in latere jaren verhoudingsgewijs meer aandacht krijgen (blauwtinten).

De afzonderlijke beleidsdoelen krijgen in het parlementaire debat niet eenzelfde aandacht. Er zijn beleidsdoelen die de hele periode weinig aandacht krijgen, doelen die steeds veel aandacht krijgen, doelen die belangrijker of juist minder belangrijk worden, en doelen die van gedaante veranderen. Ze komen achtereenvolgens aan de orde.

Om te beginnen zijn er beleidsdoelen die de hele periode relatief weinig aandacht krijgen. Bijvoorbeeld het doel dat samenwerkingsverbanden een dekkend aanbod aan voorzieningen moeten realiseren. Daar tegenover staan beleidsdoelen die de hele periode juist veel aandacht krijgen, zoals het verbeteren van bestuurlijke samenwerking. Vervolgens zijn er doelen die aanvankelijk de nodige aandacht krijgen, maar na verloop van tijd op de achtergrond raken. Het uitvoeren van de zorgplicht is daarvan een voorbeeld. Het spiegelbeeld komt ook voor: doelen die aanvankelijk weinig aandacht krijgen maar in de loop van de jaren meer op de voorgrond treden. Dat is het geval voor de regionale middelenverdeling en het bieden van een ononderbroken ontwikkeling voor leerlingen. In het eerste geval is er vooral groeiende aandacht voor regionale verschillen die zich na verloop van tijd manifesteren. Een ononderbroken ontwikkeling voor leerlingen krijgt vanaf 2017 meer aandacht. Deze stijging komt vooral door debatten en documenten over de Participatiewet. Sinds die wet is er een banenafpraak en een doelgroepenregister die mensen moet helpen bij het vinden van (beschut) werk. Leerlingen uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs worden, als ze zich aanmelden bij het UWV, automatisch ingeschreven in het doelgroepenregister. Dit gaat weliswaar over een ononderbroken ontwikkeling voor leerlingen van school naar

werk, maar het beleid is eerder gericht op voorwaarden (een vermelding in het doelgroepenregister) dan op uitkomsten (werk).

Wat uit de figuur niet is af te lezen, is dat eenzelfde beleidsdoel in de loop der jaren van gedaante kan veranderen. Ook dat komt voor. Een goed voorbeeld is het verbeteren van de bestuurlijke samenwerking. Door de verantwoordelijkheid voor leerlingenzorg te decentraliseren naar samenwerkingsverbanden, beoogt de wet de aansluiting met andere relevante partijen, zoals de gemeente en jeugdhulp, op lokaal niveau te verbeteren. Bestuurlijke samenwerking is het beleidsdoel dat in het parlementaire debat de meeste aandacht krijgt. Aanvankelijk gaat de aandacht meer uit naar bestuurlijke samenwerking binnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Die aandacht neemt geleidelijk af. Vervolgens groeit de aandacht voor de bestuurlijke samenwerking tussen samenwerkingsverbanden met andere partijen, zoals gemeenten, jeugdhulp en mbo-instellingen.

3.3 Kentering: verantwoording en reserves

Ontembare vraagstukken hebben de neiging groter te worden. Dat komt aan de ene kant doordat andere ontwikkelingen in verband worden gebracht met ‘het probleem’, en aan de andere kant doordat de oplossing vaak wordt gezocht in integrale benaderingen. Kenmerkend voor zo’n benadering zijn oproepen en pogingen om verschillende beleidsonderwerpen meer in onderlinge samenhang verder te ontwikkelen. Een analyse van de parlementaire documenten maakt het mogelijk na te gaan of daar bij passend onderwijs sprake van is.

Verbreiding en afstemming tussen beleidsterreinen

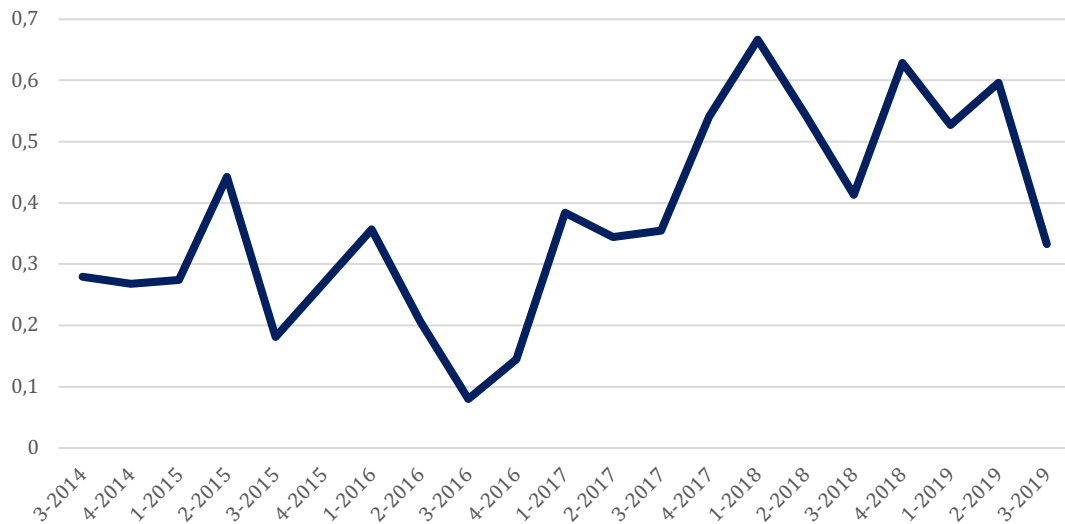
Figuur 3.3 geeft weer hoe vaak passend onderwijs in parlementaire documenten in verband wordt gebracht met een ander beleidsterrein. Om rekening te houden met het variabele aantal documenten per kwartaal, is de proportie van het totale aantal documenten weergegeven.

Aanvankelijk wordt passend onderwijs steeds minder vaak in relatie gebracht met ander beleid. Maar vanaf het najaar van 2016 is er een kentering en gebeurt dat juist steeds vaker. In de eerste jaren gaat het vooral om afstemming met de transitie in het sociaal domein, met name met de nieuwe Jeugdwet en in mindere mate met de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ontwikkeling. In de latere jaren blijft dat het geval; ook dan is er veel aandacht voor het afstemmen van passend onderwijs met jeugdhulp en jeugdzorg. Om de verwevenheid tussen passend onderwijs en de Jeugdwet beter tot uitdrukking te brengen, komt er een apart algemeen overleg onderwijs en zorg. De Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media informeren de Kamer daarover in gezamenlijke brieven.

Passend onderwijs wordt verder in verband gebracht met andere thema’s op het terrein van de bewindslieden voor onderwijs, zoals lerarenbeleid (werken in het onderwijs),

voortijdig schoolverlaten en het onderwijsachterstandenbeleid. In dat geval zijn het de onderwijswoordvoerders in de Kamer die zich over de thematiek buigen.

Figuur 3.3: proportie parlementaire documenten waarin passend onderwijs in verband wordt gebracht met een ander beleidsterrein, per kwartaal

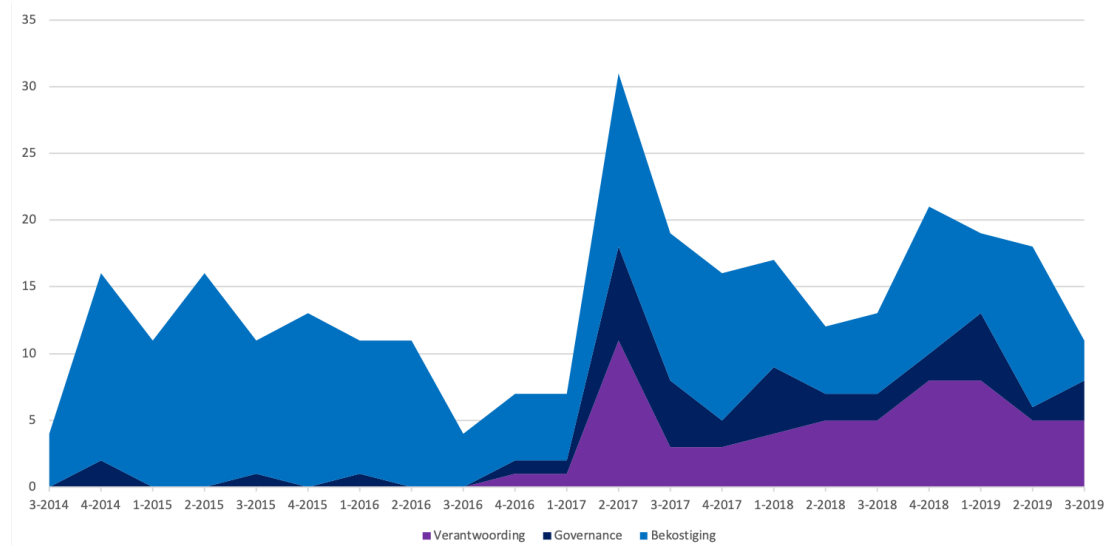


Passend onderwijs komt ook aan de orde in debatten over beleidsthema's die bij andere ministeries zijn ondergebracht. Dan zijn het andere Ministers en woordvoerders met andere portefeuilles die over passend onderwijs spreken. Dat gebeurt bijvoorbeeld tijdens overleggen over jeugdhulp en jeugdzorg, wat op het terrein van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ligt. En bij overleggen over de evaluatie van de Jeugdwet, waar naast de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ook de Minister voor Rechtsbescherming betrokken is. Passend onderwijs wordt ook in verband gebracht met arbeidsmarktbeleid, wat op het terrein ligt van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de uitvoering en evaluatie van de Participatiewet, wat onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt. Algemene overleggen over de decentralisering in het sociaal domein, waarin passend onderwijs ook aan bod komt, worden gevoerd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Behalve in overleggen over specifieke onderwerpen, komt passend onderwijs ook regelmatig aan de orde in begrotingsdebatten van verschillende Ministeries. Ook in grote plenaire debatten komt passend onderwijs aan de orde. Zoals de algemene politieke beschouwingen na Prinsjesdag (derde dinsdag van september), waar met name de fractievoorzitters het woord voeren, en het Verantwoordingsdebat (na de derde woensdag van mei) waar de Minister van Financiën vooral debatteert met de financiële woordvoerders. Anno 2019 raakt passend onderwijs aan beleidsthema's waar tenminste zeven bewindspersonen bij betrokken zijn.⁷⁷

Verantwoording en reserves

In § 3.2 werd al duidelijk dat in het voorjaar van 2017 een piek in de parlementaire belangstelling voor passend onderwijs ontstaat. Dat is het moment dat een kentering in het politieke debat optreedt. Deze kentering is zichtbaar gemaakt in Figuur 3.4, waarin het aantal parlementaire documenten is weergegeven met als hoofdonderwerp verantwoording, governance en bekostiging.

Figuur 3.4: Aantal parlementaire documenten met de thema's verantwoording, governance en bekostiging, per kwartaal



Om de kentering in het debat nader te duiden, is een inhoudsanalyse op de documenten uitgevoerd. Een korte reconstructie verheldert het verloop.

Verantwoordingsdag valt in 2017 op woensdag 17 Mei. Op die dag komt de Algemene Rekenkamer onder anderen met een onderzoek naar de verantwoording van de begroting van het Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Rekenkamer besteedt in het onderzoek speciale aandacht aan passend onderwijs. Onder anderen omdat “een van de redenen om passend onderwijs in te voeren was, dat er behoefte bestond aan meer inzicht in de doelmatige bestedingen van de gelden voor leerlingondersteuning.”⁷⁸ De Rekenkamer berekent dat de rijksoverheid jaarlijks € 2,40 miljard uitgeeft aan leerlingondersteuning. Op basis van eigen onderzoek en het onderzoek van anderen, constateert de Rekenkamer dat moeilijk te traceren is hoe dat geld wordt besteed. Ook is niet na te gaan hoeveel leerlingen met die middelen ondersteuning krijgen, waaruit die ondersteuning bestaat en of de bestedingen doelmatig zijn. De verwachting dat de Wet passend onderwijs voor meer transparantie rond bestedingen zou zorgen is niet uitgekomen, stelt de Rekenkamer. Bovendien signaleert het rapport dat de governance van samenwerkingsverbanden te wensen overlaat: het interne toezicht is niet onafhankelijk en de medezeggenschap biedt onvoldoende tegenwicht. In zijn mondelinge toelichting in de Tweede Kamer, noemt de president van de Algemene Rekenkamer passend onderwijs één van vele voorbeelden waarbij de ‘gordijnen gesloten blijven’ bij pogingen de effectiviteit van beleid te achterhalen. “Niemand weet () of de aanpak van

passend onderwijs doel treft.⁷⁹ Het rapport en de specifieke casus passend onderwijs zijn aanleiding voor veel vragen. Zowel tijdens het Verantwoordingsdebat als tijdens het algemeen overleg passend onderwijs, een paar weken later, zijn de conclusies van de Rekenkamer aanleiding voor discussies en diverse moties (zie § 4.5).

Verantwoording en governance zijn geen nieuwe onderwerpen in het politieke debat over passend onderwijs. Maar na het rapport van de Rekenkamer staan ze duidelijk meer op de voorgrond. Achteraf gezien zet het rapport van de Rekenkamer deze onderwerpen vooral hoger op de agenda. Dat het vervolgens ook prominente onderwerpen blijven, komt vooral door de periodieke informatie over de financiële positie van samenwerkingsverbanden. De Inspectie besteedt in haar jaarlijkse Financiële Staat van het Onderwijs, in december 2017, voor het eerst apart aandacht aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs.⁸⁰ Op grond van de jaarverslagen concludeert de Inspectie - met het nodige voorbehoud - dat de gezamenlijke samenwerkingsverbanden in boekjaar 2015 een totaalbedrag van circa € 82,7 miljoen als resultaat hebben geboekt. Deze “reserves” voeden discussies over verantwoording en governance. Een jaar later concludeert de Inspectie dat de reserves van samenwerkingsverbanden verder zijn opgelopen. Dat geeft opnieuw voeding aan discussies over verantwoording en governance. Zo verschuift de politieke aandacht van de manier waarop de rijksoverheid een vast budget verdeelt over samenwerkingsverbanden, naar de manier waarop samenwerkingsverbanden die middelen inzetten.

3.4 Tot slot

In het politieke debat over passend onderwijs is er zowel aandacht voor beleidsdoelen die dichterbij de werking van beleidsinstrumenten staan, als voor beleidsdoelen die meer refereren aan uitkomsten voor leerlingen en ouders. Rond het voorjaar van 2017 is sprake van een opvallende kentering. Dan concludeert de Algemene Rekenkamer dat niet valt na te gaan hoe de middelen voor passend onderwijs worden besteed. Voor de Kamer is dat de aanzet om aanzienlijk meer aandacht te besteden aan de governance en verantwoording van samenwerkingsverbanden. Vanaf dat moment, voorjaar 2017, krijgen beleidsdoelen die dichterbij de beoogde werking van beleidsinstrumenten staan in verhouding meer aandacht. De aandacht voor beleidsdoelen die directer gerelateerd zijn aan beoogde uitkomsten voor ouders en leerlingen raken daardoor verhoudingsgewijs meer op de achtergrond. Bovendien zijn er verkiezingen en treedt in het najaar van 2017 een nieuw Kabinet - Rutte III - aan. Tot die tijd volgt de politieke aandacht grotendeels het ritme van het halfjaarlijkse algemeen overleg passend onderwijs. Daarna wordt passend onderwijs vaker met andere beleidsterreinen in verband gebracht en staat het onderwerp meer continu in de politieke belangstelling.

4. Beleidsvorming: overeenstemming en twisten

Het ontwikkelen van beleid staat niet stil als een wet is aangenomen en in werking treedt. Juist bij vraagstukken met een ontembaar karakter kan het langzaam maar zeker ontwikkelen van beleid een manier zijn om via kleine stappen een specifieke oplossingsrichting te zoeken. Dit hoofdstuk zoekt een antwoord op de twee onderzoeksvragen die uit dit gegeven voortvloeien. De eerste vraag luidt hoe het beleid zich heeft ontwikkeld nadat de Wet passend onderwijs van kracht is geworden (§ 4.1). Dat geeft een indicatie van stappen in de beleidsvorming waarvoor voldoende politieke overeenstemming bestaat. Daarnaast zijn er twistpunten. Dat zijn onderwerpen die steeds terugkomen in het debat zonder dat daarover politieke consensus wordt bereikt. Bijlage 2 beschrijft hoe die twistpunten zijn geïdentificeerd en geanalyseerd. De twistpunten laten zich het best beschrijven aan de hand van vier onderwerpen: het referentiekader (§ 4.2); een landelijke norm voor basisondersteuning (§ 4.3); de werking van financiële prikkels (§ 4.4) en reserves en verantwoording (§ 4.5). Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie van de bevindingen (§ 4.6).

4.1 Politieke overeenstemming: stapsgewijs beleid ontwikkelen

De Wet passend onderwijs wordt op 1 augustus 2014 van kracht. In de jaren daarna worden verscheidene maatregelen genomen die relevant zijn voor de implementatie en uitvoering van de wet. Bijlage 3 geeft een alfabetisch overzicht van maatregelen die tussen 1 augustus 2014 en 1 augustus 2019 zijn genomen. Deze maatregelen zijn indicatief voor zaken waarvoor voldoende politieke overeenstemming bestaat in het parlement.

De maatregelen zijn, grofweg, in vijf categorieën in te delen: (1) beleidsontwikkeling in het mbo; (2) uitbreiding taken samenwerkingsverbanden passend onderwijs; (3) onduidelijkheden verhelderen en onvoorziene situaties oplossen; (4) meer ruimte voor maatwerk; en (5) tegenkracht versterken.

Beleidsontwikkeling in het mbo

In het mbo is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte leidend.⁸¹ Op 1 augustus 2017 wordt een nieuwe wet van kracht, de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo, beter bekend als de Wet toelatingsrecht. Deze wet is indirect van invloed op passend onderwijs in het mbo. De nieuwe wet bepaalt dat alle studenten die aan de wettelijke eisen voldoen wat betreft hun vooropleiding, het recht hebben om toegelaten te worden tot de opleiding van hun eerste voorkeur. Een inschatting (door de opleiding) dat een student als gevolg van een beperking of ondersteuningsbehoefte moeilijk zal kunnen voldoen aan de eisen van de beroepspraktijkvorming, moeilijk een stage-plaats zal kunnen vinden en/of moeilijk een baan vindt na de opleiding, mag geen rol spelen. Studenten moeten zich vóór 1 april aanmelden en verplicht deelnemen aan voorlichtingsactiviteiten van de opleiding. Een

beperkt aantal opleidingen, bijvoorbeeld in de kunsten, mag aanvullende eisen stellen. Als een opleiding meer aanmeldingen dan plaatsen heeft, hoeft de opleiding niet alle studenten aan te nemen, maar de selectie moet dan wel voor alle geïnteresseerde studenten dezelfde zijn. De wet onderstreept bovendien nog eens dat mbo-instellingen verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van thuiszitters, of wel leerplichtige leerlingen die langdurig niet naar school gaan.

Uitbreiding taken samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Als de Wet passend onderwijs van kracht wordt, is al aangekondigd dat de samenwerkingsverbanden er op termijn taken bij krijgen. Vanaf 1 januari 2016 worden de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ook verantwoordelijk voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en budgetverantwoordelijk voor het praktijkonderwijs (pro). De samenwerkingsverbanden krijgen sindsdien verantwoordelijk voor alle vormen van ondersteuning. De regionale verwijzingscommissies (rvc's) worden opgeheven, maar de landelijke criteria en aantal daaraan gerelateerde procedures blijven nog wel van kracht. Samenwerkingsverbanden krijgende mogelijkheid van 'opting out'. Als alle schoolbesturen daarmee instemmen, kan het samenwerkingsverband meer ruimte krijgen om eigen keuzes te maken bij de verdeling en inzet van middelen. Die mogelijkheid is er alleen voor lwoo, voor pro blijven landelijke criteria gelden (zie verder Bijlage 3).

Onduidelijkheden verhelferen en onvoorziene situaties oplossen

De Wet passend onderwijs blijkt in de praktijk op een aantal punten onduidelijk, en op andere punten aanleiding voor knelpunten. Om dat te verhelpen worden aanvullende maatregelen getroffen. Een voorbeeld van een *onduidelijkheid* is het leerlingenvervoer dat door de gemeente wordt betaald. Het was niet helemaal helder of, naast leerlingen met lichamelijke, zintuigelijke en verstandelijke handicaps, ook leerlingen met psychische handicaps recht hebben op leerlingenvervoer. Dat punt is verhelderd, zodat nu duidelijk is dat ook leerlingen die als gevolg van een psychische handicap niet zelfstandig naar school kunnen, recht hebben op leerlingenvervoer. Een voorbeeld van een *knelpunt* is de bekostiging van een samenwerkingsverband met een residentiële instelling binnen de regio. Cliënten wonen daar (tijdelijk) en gaan daar dan ook naar school. Aanvankelijk komt de onderwijsondersteuning voor die leerlingen voor rekening van het samenwerkingsverband waarin de residentiële instelling staat. Dat zorgt echter voor een onevenredig zware belasting van een aantal samenwerkingsverbanden. De bekostigingsregel wordt gewijzigd: nu komen de kosten voor onderwijsondersteuning voor rekening van het samenwerkingsverband waarbinnen de leerling voorafgaand aan de opname in de residentiële instelling naar school ging.

Meer ruimte voor maatwerk

Een aantal maatregelen is bedoeld om regels flexibeler te maken, zodat scholen meer ruimte krijgen om leerlingen maatwerk te bieden. Bijvoorbeeld: leerlingen in het primair onderwijs kunnen nu ook, net als eerder al leerlingen in het voortgezet onderwijs, tijdelijk onderwijs krijgen in een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC). Andere voorbeelden liggen op het terrein van onderwijstijd (zie Bijlage 3).

Tegenkracht versterken

Een laatste categorie maatregelen is samen te vatten onder de noemer tegenkracht versterken. Ten eerste wordt de positie van *ouders* versterkt in hun overleg met de school. Passend onderwijs introduceert ook het ontwikkelingsperspectiefplan (opp). Dat plan bestaat uit twee delen: een handelingsdeel met de ondersteuning die de school een leerling gaat bieden; en een uitstroomperspectief waarin staat waar de leerling naar verwachting naar toe kan ná de school. Vanaf 1 augustus 2017 krijgen ouders instemmingsrecht op het handelingsdeel. Sindsdien is het niet genoeg als de school met ouders overlegt over extra ondersteuning, maar moeten ouders daar hun goedkeuring aan geven. Ook krijgt de medezeggenschapsraad van de school, waar ouders deel van uitmaken, adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel (sop).

Ten tweede wordt de *tegenspraak voor samenwerkingsverbanden* op verschillende manieren versterkt. De politieke wens voor deze maatregelen komt in een stroomversnelling na het rapport van de Algemene Rekenkamer over onduidelijke verantwoording, en rapportages van de Inspectie over reserves. De regering en de Minister kiezen - vooral op het punt van intern toezicht en verantwoording - niet voor een tijdvrage traject van een wetwijziging, maar bewandelen een snellere weg via afspraken met sectorraden en het openbaar maken van informatie (soft governance). Bijvoorbeeld: de Minister spreekt met de sectorraden voor primair en voortgezet onderwijs af dat samenwerkingsverbanden een onafhankelijk lid moeten benoemen in het toezichthoudend orgaan. Via een website worden reserves van samenwerkingsverbanden openbaar gemaakt en samenwerkingsverbanden moeten zich op een meer uniforme manier verantwoorden.

Doorgaan op de ingeslagen weg

Bij elkaar zijn de getroffen maatregelen indicaties dat de hoofdroute die bij de parlementaire behandeling van de wet in 2012 is ingezet, in de jaren daarna wordt doorgezet. Maatregelen die hier zijn samengevat onder de noemers beleidsontwikkeling in het mbo, het uitbreiden van het takenpakket van samenwerkingsverbanden, het verhelderen van onduidelijkheden en het oplossen van onvoorziene situaties, het creëren van meer ruimte voor maatwerk en het versterken van de positie van ouders, liggen allemaal in het verlengde van de uitgangspunten van de Wet passend onderwijs. Hooguit is sprake van een aantal correcties en aanpassingen tijdens de implementatie. Dat ligt anders bij het versterken van tegenspraak op samenwerkingsverbanden. Waar bij andere maatregelen de nadruk ligt op het creëren van meer ruimte voor het onderwijsveld, is hier eerder sprake van het inperken van bestaande ruimte.

Dat het parlement stappen blijft zetten op de ingeslagen weg, wil niet automatisch zeggen dat er geen discussie meer is over uitgangspunten van de Wet passend onderwijs. Dat blijkt bij een analyse van terugkerende twistpunten, waarover de Kamer geen overeenstemming bereikt.

4.2 Twistpunt 1: het referentiekader

Een van de knelpunten die de Wet moet oplossen, is een overdaad aan regels, procedures en bureaucratie.⁸² Passend onderwijs moet ruimte creëren voor eigen keuzes van samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, schoolleiders en leraren. Tijdens de voorbereiding en behandeling van de wet willen bewindslieden en parlement voorkomen dat er nog meer regels komen in een veld dat toch al bekend staat om zijn 'hoge regeldichtheid'. De keerzijde van veel ruimte is het risico dat iedereen het eigen wiel gaat uitvinden. Dat is niet alleen ondoelmatig, maar maakt het geheel ook onoverzichtelijk, vooral voor ouders. Die risico's worden vooraf bij herhaling benoemd door de ECPO en ook onderkend door opeenvolgende bewindslieden.⁸³ Als tegenwicht tegen de 'slanke wetgeving' krijgen de sectororganisaties de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een zogeheten *referentiekader*. Daarin geeft het veld zelf invulling aan de ruim omschreven bepalingen in de wet. De gedachte is bijvoorbeeld dat de wet kan volstaan met een bepaling dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen basis- en extra ondersteuning, en dat het veld vervolgens zelf in het referentiekader aangeeft wat precies onder basisondersteuning verstaan moet worden. Hetzelfde geldt voor bepalingen rond het realiseren van een dekkend aanbod, de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden en de manier waarop samenwerkingsverbanden de middelen intern verdelen. In de ogen van de beleidsmakers is het referentiekader dan ook complementair aan het wetsvoorstel.⁸⁴

In het referentiekader zelf geven de sectororganisaties aan dat ze uitgaan van het principe van autonome schoolbesturen. Wat hen betreft is het referentiekader een handreiking met een 'faciliterend karakter'.⁸⁵ In het referentiekader staat dat het schoolbesturen en samenwerkingsverbanden kan 'ondersteunen' bij het opstellen van de twee documenten die de wet verplicht, namelijk het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het schoolondersteuningsprofiel van de school. Het referentiekader geeft bijvoorbeeld niet aan hoe een samenwerkingsverband de middelen moet verdelen, maar schetst 'voor een eerste oriëntatie' drie verschillende modellen met eigen voor- en nadelen.⁸⁶

Om het referentiekader bestuurlijk te verankeren, vat het document de uitwerkingen samen in tien referenties. De eerste referentie luidt bijvoorbeeld: "De school heeft een ondersteuningsprofiel dat deel uitmaakt van een dekkend regionaal aanbod aan onderwijsondersteuning. Het profiel voldoet tenminste aan het overeengekomen niveau van basisondersteuning."⁸⁷ Op die tien referenties is de code goed bestuur van toepassing. Via die weg zijn schoolbesturen aan het referentiekader gebonden volgens het principe 'pas toe of leg uit'.

Nog geen jaar na inwerkingtreding - net voor de zomer van 2015 - dienen SP (Siderius) en CU (Voordewind) een motie in waarin ze constateren dat "scholen en docenten horendol worden van de bureaucratie, vele formulieren en varia aan regels bij de verschillende samenwerkingsverbanden".⁸⁸ Het is de aftrap van een reeks moties van verschillende politieke partijen (CU, SP, GL) die bij diverse debatten proberen de bureaucratie te beteugelen door samenwerkingsverbanden met uniforme formulieren,

toelaatbaarheidsverklaringen en procedures te laten werken.⁸⁹ Geen van deze moties haalt een meerderheid in de Tweede Kamer.

Nadat de Wet passend onderwijs inwerking is getreden speelt het referentiekader in het politieke debat nauwelijks meer een rol. Het komt slechts een enkele keer ter sprake, en louter in discussies over de mogelijkheid en wenselijkheid om op landelijk niveau een minimumniveau voor basisondersteuning te definiëren (zie § 4.3). De SP en GL zien het referentiekader als een goed uitgangspunt voor een dergelijke definitie.⁹⁰

Achtereenvolgende bewindslieden zien dat anders. Volgens Staatssecretaris Dekker (VVD) “is het referentiekader dermate globaal dat ik zeer betwijfel of het specifiek genoeg is om in wetgeving vast te leggen”⁹¹ en naar het oordeel van Minister Slob (CU) geeft het referentiekader slechts ‘op hoofdlijnen’ aan wat basisondersteuning in ieder geval moet omvatten, wat al direct impliceert dat er verschillen tussen scholen kunnen zijn.⁹²

Vanuit het perspectief van de wetgever vervulde het referentiekader een spilfunctie: het moest voorkomen dat de wet té voorschrijvend zou worden, het veld de ruimte geven om wettelijke bepalingen zelf in te vullen, zonder dat iedereen opnieuw het wiel ging uitvinden. Vanuit het perspectief van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden was het referentiekader een nuttig hulpmiddel om eigen keuzes te maken. Al met al heeft het referentiekader niet de rol vervuld die de wetgever beoogde. Als reactie daarop wil een aantal politieke partijen de beoogde uniformiteit alsnog via overheidsbeleid afdwingen, maar voor andere partijen druist dat te veel in tegen het uitgangspunt dat het onderwijsveld de ruimte moet krijgen.

4.3 Twistpunt 2: een norm voor basisondersteuning

Geheel in lijn met het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ontstaan er verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Een aantal politieke partijen beschouwt die verschillen als onwenselijk, andere partijen vinden dat minder problematisch. Dit twistpunt uit zich vooral in discussies over een *landelijke norm voor basisondersteuning*. Vanaf 2016 dienen de SP (Siderius, later Kwint) en GL (Grashoff, later Westerveld) moties in om te komen tot zo’n landelijke norm.⁹³ Geen van die moties krijgt een meerderheid. Tijdens het Verantwoordingsdebat in mei 2017 krijgt een voorzichtiger motie van regeringspartijen D66 (Van Meenen) en CDA (Rog) wel een meerderheid. De motie verzoekt de regering om de mogelijkheid en wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning te laten onderzoeken.

Voor de zomer van 2019 schrijft de Minister dat hij weinig ziet in een landelijke norm voor basisondersteuning. Volgens hem laat het onderzoek zien dat er in het veld weinig steun is voor zo’n norm. Tijdens het algemeen overleg dat volgt, dienen SP (Kwint) en GL (Westerveld) opnieuw een motie in om te komen tot een landelijke norm, nu mede namens de PvdA (Van den Hul).⁹⁴ De motie constateert dat samenwerkingsverbanden zijn vrijgelaten in het formuleren van hun visie op basisondersteuning, is van mening dat het ontbreken van vaste criteria voor basisondersteuning kan leiden tot rechtsongelijkheid tussen regio’s en scholen, en tevens tot onduidelijkheid en onzekerheid voor ouders,

docenten en leerlingen, en verzoekt de regering om in overleg met ouderorganisaties, samenwerkingsverbanden en leraren te komen tot formulering van een landelijke norm voor basisondersteuning per schoollocatie en deze gelijk met de evaluatie passend onderwijs voor te leggen aan de Kamer. Niet alleen nagenoeg de hele oppositie (muv SGP) maar ook regeringsfractie D66 stemt voor: de motie wordt aangenomen.

Kader: onderzoek naar mogelijkheid en wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.

De regering laat het gevraagde onderzoek doen.⁹⁵ Dat onderzoek laat zien dat er veel onduidelijkheid bestaat over de grens tussen basis- en extra ondersteuning. Scholen vullen basisondersteuning verschillend in, niet alleen binnen eenzelfde samenwerkingsverband maar ook zelfs binnen eenzelfde school. Een klein aantal respondenten verwacht dat een landelijke norm meer duidelijkheid kan bieden, omdat ouders en leraren dan beter weten waar ze aan toe zijn. Maar verreweg de meeste schoolondersteuners, schoolbesturen en directeurs van samenwerkingsverbanden vinden een landelijke norm onwenselijk. Men verwacht dat het ontwikkelen van zo'n norm tot eindeloze discussies zal leiden en zal resulteren in een papieren tijger. In de praktijk zal er altijd een grijs gebied zijn tussen basis- en extra ondersteuning, dat bovendien afhankelijk is van de specifieke context. Dat grijze gebied is er nu eenmaal, dat valt niet weg te definiëren, zo vindt men. Bovendien raakt de gedachte aan een landelijke norm een andere gevoelige snaar: men vat het op als een blijk van wantrouwen van de politiek richting het veld. Het voedt de argwaan dat de norm een middel gaat worden om scholen te controleren. Het eindrapport van dit onderzoek wordt eind juni 2019 - samen met nog 27 andere bijlagen bij de dertiende voortgangsrapportage - naar de Tweede Kamer gestuurd.⁹⁶

In de loop der jaren groeit het politieke draagvlak om één landelijk geldende norm voor basisondersteuning te introduceren. De verwachting is dat zo'n norm voor meer uniformering tussen scholen zal zorgen en ouders en leraren meer houvast zal bieden.

4.4 Twistpunt 3: sturen met financiële prikkels

Een van de aanleidingen voor de Wet passend onderwijs, waren de onbedoelde effecten van de financiële prikkels ten tijde van Weer Samen Naar School en leerlinggebonden financiering. De leerlinggebonden financiering – beter bekend als het rugzakje - was een openeinderegeling. Leerlingen die een indicatie kregen van een commissie van deskundigen kregen recht op een budget dat direct door de rijksoverheid werd gefinancierd. Dit maakte het voor scholen financieel aantrekkelijk rugzakjes voor leerlingen aan te vragen. Het gevolg was een groeiend aantal leerlingen met een indicatie en een steeds groter beroep op de rijksfinanciën.⁹⁷

Om de kosten voor de rijksoverheid te beheersen, introduceert passend onderwijs budgetfinanciering voor samenwerkingsverbanden. Het totale budget voor lichte

ondersteuning wordt bevroren. Het totale budget voor extra ondersteuning wordt vastgezet en evenredig met het aantal leerlingen in een regio over samenwerkingsverbanden verdeeld (verevening). Deze wijze van financiering volgt uit de constatering dat er geen reden is om aan te nemen dat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen systematisch verschillen tussen regio's.⁹⁸ Dat deelname aan het speciaal onderwijs en het aantal rugzakjes wel degelijk verschilt tussen regio's, is waarschijnlijk historisch zo gegroeid.

De verevening wordt trapsgewijs ingevoerd. Samenwerkingsverbanden in regio's met relatief weinig leerlingen in speciale voorzieningen krijgen meer financiële middelen (positieve verevening), samenwerkingsverbanden in regio's met relatief veel leerlingen in speciale voorzieningen krijgen juist minder budget (negatieve verevening).

Als de Wet een jaar inwerking is krijgen Kamerleden signalen - onder meer van de Kinderombudsman - dat financiële overwegingen een rol spelen bij het plaatsen en doorverwijzen van leerlingen.⁹⁹ Zowel regering als Kamer vinden dat onwenselijk. Zo luidt in december 2016 het regeringsstandpunt dat de overstap van kinderen met het syndroom van Down of een chronische ziekte van regulier naar speciaal onderwijs 'onderwijsinhoudelijk en niet financieel gedreven mag zijn'.¹⁰⁰ Dat gaat de oppositie niet ver genoeg; die vindt dat ook de keuze voor een reguliere setting - die duurder kan zijn dan een speciale setting - niet financieel gedreven mag zijn.¹⁰¹ In het eerstvolgende algemeen overleg passend onderwijs, net voor het zomerreces van 2017, komt de kwestie nog eens ter sprake. De Kamer wil dat samenwerkingsverbanden louter op 'onderwijsinhoudelijke' gronden en 'in het belang van de leerling' beslissingen neemt. Hoe samenwerkingsverbanden dat moeten doen, zonder zich te bekommeren over de financiële gevolgen terwijl ze een vast budget ontvangen, blijft in het midden. Het debat over financiële overwegingen bij de plaatsing van leerlingen wordt vervolgens volledig overschaduwed door de vraag of het geld voor passend onderwijs überhaupt goed terecht komt.

4.5 Twistpunt 4: reserves en verantwoording

Bij de behandeling van de Wet in het parlement, in 2012, uiten verschillende parlementariërs hun twijfels over de besteding van financiële middelen. In het bestaande stelsel van Weer Samen Naar School en leerlinggebonden financiering is het onduidelijk of het geld doelmatig wordt ingezet. Een aantal partijen vreest dat die onduidelijkheid in het nieuwe stelsel van passend onderwijs alleen maar groter wordt. Tegelijkertijd kan en wil het parlement geen richtlijnen geven voor de bestedingen. Iedereen is het er namelijk over eens dat de 'slagboomdiagnostiek' moet verdwijnen. Door die slagboom komt financiële ondersteuning óf wel óf helemaal niet beschikbaar, afhankelijk van de uitkomst van een bureaucratisch proces voor het afgeven van indicaties. De verwachting is dat scholen beter in staat zijn 'hulp-op-maat' te bieden, als ze meer flexibiliteit en ruimte krijgen bij het inzetten van de middelen. Verschillende Kamerleden dringen erop aan dat het geld voor ondersteuning op 'de goede plek' te weten 'in de klas' terecht moet komen. Maar hoe

dat te waarborgen is zónder afbreuk te doen aan de beoogde flexibele inzet van middelen en zónder bureaucratie blijft een vraag zonder antwoord.

Anderhalf jaar na de invoering - februari 2016 - dient het CDA (Rog) een motie in naar aanleiding van signalen dat het beschikbare geld voor ondersteuning niet overal wordt uitgegeven. De strekking van de motie is dat de 'bovenmatige reserves' van een aantal samenwerkingsverbanden beter ingezet kunnen worden voor de tekorten van andere samenwerkingsverbanden. De verontwaardiging over reserves wordt gedeeld, maar de motie zelf krijgt weinig bijval. Tijdens het eerstvolgende algemeen overleg passend onderwijs, in december 2016, komt het CDA (Rog) met een voorzichtiger motie. Deze motie roept de Minister op om "in overleg met de sector te komen tot maatwerkoplossingen voor samenwerkingsverbanden die kampen met een krimpend budget en daarbij mede in ogenschouw te nemen de samenwerkingsverbanden die een algemene reserve aanhouden van meer dan 5%."¹⁰² Deze motie kan rekenen op brede steun van de oppositie, wat ten tijde van het regerende minderheidskabinet betekent dat de motie wordt aangenomen.¹⁰³ In de eerstvolgende voortgangsrapportage (juni 2017) komt de inmiddels demissionaire Staatssecretaris met een reactie.¹⁰⁴ Staatssecretaris Dekker (VVD) legt uit dat geld niet zomaar van het ene naar het andere samenwerkingsverband kan worden overgeheveld, daar is een wetswijziging voor nodig. Bovendien vindt hij het percentage van 5% waar de motie over spreekt arbitrair. Daar komt nog bij dat het overhevelen van middelen tot rare situaties zou leiden. Want wat als andere samenwerkingsverbanden de middelen wel volledig naar schoolbesturen overmaken, maar die besturen het vervolgens niet uitgeven en in hun eigen reserves laten belanden? De motie is, kortom, niet uit te voeren.

Op Verantwoordingsdag 2017 besteedt de Algemene Rekenkamer speciale aandacht aan de besteding van middelen voor passend onderwijs (zie § 3.3).¹⁰⁵ De Staatssecretaris reageert op het rapport, zowel tijdens het verantwoordingsdebat als tijdens het algemeen overleg passend onderwijs snel daarna. Volgens de Staatssecretaris verdienen de conclusies van de Rekenkamer nuancering.¹⁰⁶ De rijksoverheid besteedt in totaal een bedrag van € 2,4 miljard aan passend onderwijs. Circa € 1.7 miljard gaat direct naar scholen voor speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Dat betekent dat de onduidelijkheid volgens hem hooguit kan gaan over circa € 700 miljoen die direct naar samenwerkingsverbanden passend onderwijs gaat. Bovendien heeft de Staatssecretaris geen signalen dat samenwerkingsverbanden de middelen onjuist of onrechtmatig besteden. Hij vindt wel dat de verantwoording beter moet, maar wil er ook voor waken om alles weer dicht te regelen.

De Kamer constateert dat ze nauwelijks zicht heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen voor passend onderwijs. Kamerleden vinden het onbegrijpelijk en zijn verontwaardigd dat leraren niet de ondersteuning krijgen waar ze om vragen en dat er nog altijd leerlingen thuis zitten, terwijl bij de samenwerkingsverbanden geld op de plank blijft liggen. Middels een aantal moties zoekt de Kamer vooral naar manieren om een standaard verantwoordingsmodel te introduceren¹⁰⁷ en het toezicht op samenwerkingsverbanden te versterken.¹⁰⁸

Ondertussen is de kabinetsformatie in volle gang. Ook aan de formatietafel zijn reserves van samenwerkingsverbanden onderwerp van gesprek. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet - Rutte III - komt te staan: “Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, komt er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden.”¹⁰⁹ Bovendien kondigt de nieuwe Minister aan dat hij scholen inzicht gaat geven in de middelen die ze puur op basis van het aantal leerlingen zouden krijgen. Zo weten scholen waar ze ongeveer recht op zouden hebben, zodat zij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ter verantwoording kunnen roepen.

Met de aankondiging van nieuwe maatregelen is de discussie over de besteding van middelen niet beslecht. In 2017 pleiten GL (Westerveld), de SP (Kwint) en de PvdA (Van den Hul) al voor een maximale omvang van reserves.¹¹⁰ Dat voorstel haalt dan geen meerderheid in de Kamer. In 2018 voegt regeringspartij CDA (Rog) zich bij die oproep door een motie in te dienen die bij de nieuwe Minister aandringt op een norm voor de reserves van samenwerkingsverbanden.¹¹¹ De motie wordt niet in stemming gebracht. Tijdens hetzelfde overleg neemt de voltallige Kamer wel een motie aan waarin ze kritiek uit op samenwerkingsverbanden die het geld verdelen volgens het zogeheten schoolmodel. Bij zo'n model verdeelt het samenwerkingsverband (nagenoeg) alle middelen die ze krijgt direct over de schoolbesturen, meestal op basis van het aantal leerlingen. De motie stelt dat de middelen voor passend onderwijs op die manier in de lumpsum van schoolbesturen terecht komen en er geen verantwoording meer mogelijk is.¹¹² De Kamer roept de Minister op ‘in gesprek te treden’ met samenwerkingsverbanden die het schoolmodel hanteren ‘en slecht samenwerken’, om de ‘samenwerking in de regio te bevorderen’.

In 2019 informeert de Minister de Kamer dat samenwerkingsverbanden in 2017 een positief resultaat hebben geboekt.¹¹³ Het leidt opnieuw tot verontwaardiging. Een motie van de oppositie roept de regering op te onderzoeken of samenwerkingsverbanden überhaupt de mogelijkheid moeten hebben om financiële reserves aan te houden. Die motie wordt verworpen.¹¹⁴ Maar een motie van regeringspartijen D66 (Van Meenen) en CDA (Rog) die de regering oproept afspraken te maken om de reserves zo snel mogelijk in te zetten, vindt brede steun en wordt met algemene stemmen aangenomen.¹¹⁵

4.6 Tot slot

Een analyse van maatregelen die zijn genomen nadat de Wet passend onderwijs van kracht werd, geeft een indicatie van aspecten van het beleid waarvoor een politieke meerderheid bestaat. De conclusie van die analyse luidt dat de hoofdroute die met de wet is ingezet, in de jaren daarna is doorgezet. De maatregelen die in de onderzoeksperiode zijn genomen volgen elkaar logisch op en zijn te beschouwen als verdere stappen op een weg die al eerder is ingeslagen. De beleidsontwikkeling geeft aan dat de politiek de oplossing voor het ontembare probleem waarvoor passend onderwijs bedoeld is, in een eerder gekozen richting zoekt.

Daarnaast staat een analyse van twistpunten: onderwerpen die steeds terugkeren in discussies zonder dat het leidt tot politieke overeenstemming. De twistpunten laten zich lezen als een aanhoudende zoektocht van het parlement tussen het respecteren van de autonomie van samenwerkingsverbanden en de wens zelf te sturen, tussen het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de wens zelf te bepalen hoe de taken worden ingevuld, tussen ruimte willen bieden aan professionals en de wens zelf greep te krijgen op wat er in de praktijk gebeurt. De beschreven spanningsvelden zijn ten dele het logische en onvermijdelijke gevolg van de Nederlandse consensus-politiek waarin dan de ene, dan weer een andere coalitie van partijen een parlementaire meerderheid weet te krijgen. Maar het is meer dan dat. Ook politieke fracties zelf zijn lang niet altijd coherent. Dat blijkt bij uitstek bij moties die met algemene stemmen worden aangenomen terwijl ze onderling tegenstrijdig zijn. Juist dat illustreert de politieke worsteling met het beleid. Zo is de hele Kamer het er over eens dat de samenwerkingsverbanden niet opgetuigd moeten worden als extra bestuurslaag.¹¹⁶ Tegelijkertijd vindt een grote meerderheid wel dat er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden moet komen¹¹⁷ wat dan weer niet ten koste mag gaan van de overhead.¹¹⁸ En terwijl het onwenselijk wordt geacht als samenwerkingsverbanden niet meer zijn dan een doorgeefluik en het geld direct verdelen over schoolbesturen, vragen verschillende fracties zich tegelijkertijd openlijk af of passend onderwijs niet zónder (de huidige) samenwerkingsverbanden kan.¹¹⁹

5. Conclusies en beschouwing

Welke leerlingen hebben op grond waarvan iets extra's nodig in het onderwijs, hoe moet die ondersteuning er uit zien en hoe is die ondersteuning het beste te organiseren? Op dat vraagstuk zoekt passend onderwijs een antwoord. De vraag heeft kenmerken van een ontembaar probleem. Een van die kenmerken is normatieve meervoudigheid: er zijn verschillende opvattingen over wat 'het probleem' is en wat daarvoor de beste oplossing is. Normatieve oordelen over goed en fout spelen daar een rol in, bijvoorbeeld over de wenselijkheid dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in een speciale setting onderwijs krijgen, of dat een streven naar inclusief onderwijs beter is. In de Wet passend onderwijs zijn die normatieve vragen nauwelijks ingevuld; dat is aan betrokkenen op lokaal niveau.

Het ontembare karakter van passend onderwijs brengt met zich mee dat de manier waarop 'de doelen' van het beleid worden benoemd niet vast staat, maar kan verschuiven en veranderen. Dat maakt dat de manier waarop 'de doelen' van het beleid worden benoemd, onderdeel van het vraagstuk zelf is. Bovendien hangt de waardering voor de opbrengsten van het beleid niet alleen af van objectief meetbare criteria, maar evenzeer van oordeelsvorming in het publieke en politieke debat. Die constatering is aanleiding voor de vier onderzoeksvragen in dit rapport. Dit afsluitende hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen aan de hand van de onderzoeksvragen (§ 5.2 - § 5.5). De beschouwing reflecteert op de uitkomsten en plaatst ze in breder perspectief (§ 5.6). Maar het begint met de constatering dat het mbo in zowel het publieke als het politieke debat schittert door afwezigheid.

5.1 Nauwelijks aandacht voor het mbo

De eerste conclusie gaat vooraf aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het politieke en publieke debat over passend onderwijs spitst zich toe op het primair en voortgezet onderwijs. Dat is opmerkelijk. De leerlinggebonden financiering werd niet alleen in het primair en voortgezet onderwijs afgeschaft, maar ook in het middelbaar beroepsonderwijs. In alle drie de onderwijssectoren werd een budgetplafond ingesteld en werden onderwijsbesturen verantwoordelijk voor het bieden van adequate ondersteuning aan leerlingen en studenten. In het primair en voortgezet onderwijs gaan de middelen voor extra ondersteuning rechtstreeks naar samenwerkingsverbanden passend onderwijs, in het mbo zijn ze onderdeel van de lumpsum.

In het mbo is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte leidend en is er geen apart georganiseerd speciaal onderwijs. Bovendien verschilt de schaalgrootte: Nederland telt ruim 60 onderwijsbesturen in het mbo, circa 330 in het voortgezet onderwijs en bijna duizend in het primair onderwijs. Het aantal samenwerkingsverbanden - 76 voor primair en 74 voor voortgezet onderwijs - benadert de bestuurlijke schaalgrootte in het mbo.

Slechts eentiende van de ruim duizend parlementaire documenten in dit onderzoek gaat, vaak indirect, over passend onderwijs in het mbo. De pers besteedt nog minder aandacht aan passend onderwijs in het mbo (2,5%). In groot contrast met het primair en voortgezet onderwijs, gaan discussies over passend onderwijs in het mbo niet of nauwelijks over bestuurlijke thema's, het verdelen van financiële middelen, reserves en verantwoording. En anders dan voor basis- en middelbare scholen, worden verschillen tussen opleidingen en regio's in het mbo niet als probleem gezien. Ook de toenemende aandacht voor werkdruk en het tekort aan leraren in relatie tot passend onderwijs, gaat grotendeels aan het mbo voorbij.

5.2 Contrast tussen het politieke en het publieke debat

Welke doelen van passend onderwijs worden benoemd als de Wet passend onderwijs in werking treedt, verschuiven die doelen na verloop van tijd, en zo ja hoe?

Op basis van beleidsdocumenten en uitgevoerde ex-ante analyses zijn twaalf doelen van passend onderwijs te onderscheiden. Die doelen zijn in drie categorieën in te delen. De eerste categorie van zes doelen verwijst vooral naar de beoogde werking van beleidsinstrumenten en condities: betere bestuurlijke samenwerking; beheersen van de kosten; regionale middelenverdeling; zorgplicht voor besturen; een dekkend aanbod realiseren en de bureaucratie verminderen. De tweede categorie van vijf doelen refereert sterker aan de beoogde uitkomsten voor leerlingen en ouders: een ononderbroken ontwikkeling voor leerlingen; geen thuiszitters meer; meer maatwerk; opbrengstgericht werken; en een sterke positie voor ouders. Het beleid heeft in formele zin niet tot doel dat minder leerlingen in een speciale setting onderwijs krijgen. Het onderwijs moet 'passend' zijn zonder te omschrijven wanneer daar sprake van is. Niettemin is het 'vermeende' doel dat het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs zou moeten dalen, prominent aanwezig in het debat over passend onderwijs. Om die reden is het in de analyses opgenomen als een toegeschreven doel met een speciale status.

Het *publieke debat* spitst zich toe op beleidsdoelen die dicht bij de beoogde opbrengsten voor leerlingen en ouders liggen. Opvallend genoeg krijgt niet een formeel, maar een toegeschreven doel de meeste aandacht: minder leerlingen in een speciale setting onderwijs bieden. In het publieke debat betekent passend onderwijs vooral dat meer zorgleerlingen onderwijs krijgen in een reguliere klas. Die betekenis is het meest dominant en stabiel in de tijd.

In het *politieke debat* gaat de aandacht zowel uit naar doelen die dichtbij beleidsinstrumenten staan, als naar doelen die dichterbij uitkomsten voor leerlingen en ouders staan. Vanaf het voorjaar van 2017 is de politieke aandacht voor de eerste categorie doelen relatief groter. Twee ontwikkelingen spelen daarbij een rol. Vanaf het voorjaar van 2017 is er veel aandacht voor de governance en de reserves van samenwerkingsverbanden; bij uitstek bestuurlijke onderwerpen. Bovendien is passend onderwijs vaker onderwerp van gesprek bij andere beleidsterreinen (zie hierna). Ook daardoor komt de aandacht in verhouding meer te liggen op beleidsinstrumenten en beleidsmatige afstemming.

Het gecombineerde effect is dat beleidsdoelen die in het publieke debat domineren na verloop van tijd meer gaan contrasteren met de doelen die meer aandacht krijgen in het politieke debat.¹²⁰

5.3 Passend onderwijs als ‘kruipend concept’

Wordt passend onderwijs met andere ontwikkelingen en beleidsterreinen in verband gebracht, en zo ja met welke ontwikkelingen en beleidsterreinen?

In de Wet passend onderwijs is niet afgebakend voor welke leerlingen het beleid wel en niet bedoeld is. Ook omschrijft de wet niet wanneer het onderwijs aan een leerling voldoende ‘passend’ is. Dat geeft onderwijsprofessionals de ruimte in onderlinge samenspraak eigen keuzes te maken.

Het open karakter van het concept passend onderwijs biedt ruimte voor verschillende accenten en invullingen en voor het verbinden van andere, actuele ontwikkelingen met passend onderwijs. Dat is typerend voor vraagstukken met een ontembaar karakter.

In de pers wordt passend onderwijs vanaf het voorjaar van 2017 in verband gebracht met acties die leraren voeren onder het motto ‘minder taken, meer knaken’. Het reduceren van de werkdruk en het verhogen van salarissen wordt ook gezien als onderdeel van de oplossing voor het lerarentekort. Actuele vraagstukken kruipen op die manier het open concept passend onderwijs binnen.

In het politieke debat treedt op een andere manier verbreding op. Passend onderwijs komt steeds vaker aan bod in debatten bij andere beleidsthema’s, variërend van lerarenbeleid en voortijdig schoolverlaten, via jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid, tot de rol van lokale overheden en het verantwoorden van overheidsuitgaven.

Passend onderwijs heeft alle kenmerken van een zogeheten *kruipend concept*.¹²¹ Dat wil zeggen dat een concept zowel in verticale als horizontale richting uit kan dijen omdat steeds meer betekenissen het concept inkruipen. Een concept dijt verticaal uit als het eerst refereert aan de zwaarste gevallen, maar later ook gaat verwijzen naar lichtere gevallen. Dat is het geval bij passend onderwijs. Omdat niet is afgebakend voor wie het beleid bedoeld is, kan de doelgroep steeds ruimer worden gedefinieerd. Ging het voorheen alleen over leerlingen met een indicatie, nu kan passend onderwijs in beginsel over alle leerlingen gaan die iets extra’s nodig hebben. Een concept dijt horizontaal uit als er steeds meer andere dingen onder het woord gaan vallen. Ook dat is het geval bij passend onderwijs, op twee verschillende manieren. Ten eerste raakt passend onderwijs steeds meer verbonden met andere vraagstukken die binnen het onderwijs spelen. Die ruimte bestaat omdat het beleid weinig richting geeft aan beoogde onderwijsinhoudelijke effecten. Ten tweede raakt passend onderwijs ook steeds meer verbonden met andere beleidsterreinen. Dat vloeit voort uit een behoefte aan samenwerking, afstemming en integraliteit, wat zo typerend is voor ontembare vraagstukken.

5.4 Doorgaan op de ingeslagen weg

Hoe ontwikkelt het beleid zich na het inwerking treden van de Wet passend onderwijs?

In de eerste vijf jaar na het van kracht worden van de Wet passend onderwijs, worden diverse maatregelen genomen die relevant zijn voor de richting waarin passend onderwijs zich ontwikkelt. De maatregelen zijn in te delen in vijf categorieën: (1) beleidsontwikkeling in het mbo (o.a. uitbreiden van het toelatingsrecht); (2) uitbreiding taken samenwerkingsverbanden passend onderwijs (o.a. leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en ondersteuning van leerlingen in het praktijkonderwijs (pro)); (3) onduidelijkheden verhelderen en onvoorziene situaties oplossen (o.a. leerlingenvervoer en bekostiging van leerlingen in een residentiële instelling); (4) meer ruimte voor maatwerk (o.a. onderwijstijd); en (5) tegenkracht versterken (o.a. instemmingsrecht voor ouders en een onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband). De meeste maatregelen zijn te beschouwen als vervolgstappen in de richting die met de Wet passend onderwijs is ingezet. Op een aantal punten is sprake van correcties en aanpassingen op basis van knelpunten bij de implementatie (o.a. geldigheidsduur toelaatbaarheidsverklaringen en bekostiging ernstig meervoudig beperkte leerlingen). De beleidsontwikkeling ná het inwerking treden van de Wet wijst op voldoende politieke overeenstemming over belangrijke uitgangspunten van de wet. Dat geldt met name voor: meer ruimte bieden voor beslissingen op lokaal niveau, regels flexibeler maken zodat er meer mogelijkheden voor oplossingen-op-maat ontstaan en het integreren van gescheiden stelsels voor lichte en extra ondersteuning. Een aantal maatregelen is daarentegen juist bedoeld om bestaande ruimte in te perken, met name door het toezicht en de tegenspraak op samenwerkingsverbanden te versterken.

5.5 Twistpunten: bekostiging en besturing

Wat zijn de belangrijkste twistpunten in het politieke debat over passend onderwijs?

Terwijl de beleidsvorming stapsgewijs de richting volgt die met de Wet passend onderwijs is ingeslagen, zijn er ook twistpunten waarover geen politieke overeenstemming wordt bereikt. Met name bestuurlijke vraagstukken rond samenwerkingsverbanden fungeren als kristallisatiepunt van het politieke debat. In het voortraject van de wet waren discussies over de bestuurlijke inrichting en bekostiging van het stelsel van leerlingenzorg prominent aanwezig. In de eerste jaren van de implementatie raken deze discussies meer naar de achtergrond. Dat verandert vanaf 2017, als uit opeenvolgende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat samenwerkingsverbanden niet alle financiële middelen voor ondersteuning daadwerkelijk inzetten, en dat er te weinig en te weinig betrouwbare informatie is om te beoordelen of de middelen doelmatig worden ingezet. Dan laaien oude discussies opnieuw op.

De politiek wil 'het veld' ruimte geven om eigen oplossingen te ontwikkelen en tegelijkertijd voorkomen dat iedereen een ander wiel uitvindt. In dit spanningsveld moet het zogeheten referentiekader zijn rol vervullen. Maar waar de politiek aanstuurt op een voorschrift, ontwikkelt de sector een advies.

Om de kosten voor de rijksoverheid te beheersen zijn de financiële middelen voor samenwerkingsverbanden gebudgetteerd. De politiek heeft samenwerkingsverbanden de ruimte geboden om middelen flexibel in te zetten, maar wil wel zeker weten dat het geld 'goed' - dat wil zeggen 'in de klas' - terecht komt, zonder dat dat leidt tot meer bureaucratie. De boodschap die de politiek aan samenwerkingsverbanden geeft is dat zij ervoor verantwoordelijk zijn dat alle leerlingen de beste plek krijgen, dat ze uitkomen met hun budget en dat ze dat doen zonder financiële overwegingen een rol te laten spelen.

Met passend onderwijs verschuift de betekenis van rechtsgelijkheid.¹²² Net als bij de decentralisaties in het sociaal domein gaat de wet niet meer uit van 'ieder het gelijke', maar van 'ieder het zijne'. Volgens dat nieuwe principe is geen sprake van rechtsongelijkheid als vergelijkbare leerlingen in verschillende regio's een verschillend aanbod krijgen ('ieder het gelijke'). De rechtsgelijkheid is pas in het geding als vergelijkbare leerlingen in de ene regio wel, en in de andere regio geen adequaat aanbod krijgen ('ieder het zijne'). In politieke discussies spelen beide betekenissen van rechtsgelijkheid een rol. Bijvoorbeeld: als blijkt dat scholen verschillende dingen verstaan onder basis- en extra ondersteuning, is dat voor een aantal Kamerfracties een teken van rechtsongelijkheid. Het politieke draagvlak lijkt te groeien om tot een landelijke norm te komen voor wat moet worden verstaan onder basisondersteuning. De wens om uniforme normen in te voeren leeft breder; een aantal Kamerfracties wil ook een norm voor de maximale reserves van samenwerkingsverbanden.

De twistpunten op het beleidsterrein van passend onderwijs staan niet op zichzelf. Ze raken aan de inrichting van het onderwijsbestel en het bestuurlijke samenspel tussen de rijksoverheid, lokale overheden en schoolbesturen.

5.6 Beschouwing

Vraagstukken kunnen in meer of mindere mate ontembaar zijn. Daarbij zijn drie kenmerken relevant: normatieve meervoudigheid, institutionele complexiteit en wetenschappelijke onzekerheid. Op elk van die kenmerken is verandering in de tijd mogelijk, waardoor een vraagstuk meer of juist minder ontembaar kan worden.

Dit onderzoek focust op één kenmerk, namelijk normatieve meervoudigheid. Op dat kenmerk is de ontembaarheid van passend onderwijs groot. Betrokkenen hanteren verschillende waarden en komen op grond daarvan tot verschillende oordelen over wat 'het probleem' is en of oplossingen goed of fout zijn. De wet vult het concept 'passend onderwijs' nauwelijks in: in normatieve zin is het 'leeg'. Het beleid laat open voor wie het wel en niet bedoeld is, en geeft niet aan op welke gronden onderwijs wel of niet 'passend' is. Die openheid geeft betrokkenen veel ruimte om 'het doel' van passend onderwijs zelf, en op onderling verschillende manieren in te vullen. Dit onderzoek illustreert dat passend onderwijs in het publieke en politieke debat verschillende dingen betekent. Een aantal betekenissen is stabiel in de tijd terwijl andere betekenissen meebewegen met de actualiteit. De meervoudige en veranderlijke invulling van wat passend onderwijs beoogt, heeft een aantal consequenties.

Ten eerste is passend onderwijs een *kruipend concept* geworden. Het verminderen van het aantal leerlingen dat onderwijs krijgt in speciale settings is strikt genomen geen beleidsdoel. Het is opmerkelijk dat juist dit toegeschreven doel de meeste aandacht krijgt in het publieke debat. Waar de eerdere term zorgleerling de doelgroep enigszins afbakt, is de term passend onderwijs potentieel op alle leerlingen van toepassing. Bovendien kruipen actuele vraagstukken - zoals het lerarentekort - het concept in. Ook met het zoeken van verbinding en afstemming met tal van andere beleidsthema's wordt het beleidsobject groter.

Ten tweede is de term *passend* onderwijs al snel aanleiding voor *hoge en stijgende verwachtingen* die, als ze niet worden ingelost, resulteren in toenemende frustraties. Zonder verdere afbakening eenvoudig in eenzelfde betekenisveld als individueel maatwerk en het personaliseren van onderwijs.¹²³ In beleidskringen wordt graag uit dat betekenisveld geput om aan te sluiten bij wensen en verlangens van betrokkenen. Dat schept tegelijkertijd hoge verwachtingen, onder meer bij leerlingen, ouders en onderwijsprofessionals. Als de dagelijkse onderwijspraktijk bij die beloften achter blijft, daalt de tevredenheid en stijgt de frustratie. Niet eens persé omdat leerlingen met ondersteuningsbehoeften anno 2020 slechter af zouden zijn dan in 2014, maar omdat het beleid de hoge verwachtingen die zijn gewekt niet heeft ingelost. Sterker nog, als de dagelijkse onderwijspraktijk zich wel degelijk langzaam maar zeker in de beloofde richting ontwikkelt, voedt de beweging de hoge verwachtingen terwijl het tempo de ontevredenheid doet toenemen.¹²⁴

Een derde consequentie van de meervoudige en veranderlijke doelen van passend onderwijs, is het grote aantal verschillende indicatoren dat wijst op *succes en falen*. Om de uitwerking van het beleid te beoordelen, worden expliciet en impliciet veel, verschillende en variërende indicatoren gebruikt. De kritiek die in het publieke debat wordt geuit illustreert dat. Als een doel is dat er geen enkele leerling meer thuis zit, wordt iedere leerling die niet naar school gaat een levend bewijs dat het beleid niet werkt. Als het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs toeneemt, geldt ook dat als teken van falend beleid. En als het beleid bedoeld is om al het geld terecht te laten komen bij leerlingen, toont ieder bericht over reserves bij samenwerkingsverbanden aan dat de bestuurlijke inrichting in gebreke blijft. Het gevolg is dat de een met de ene set indicatoren kan wijzen op het succes van het beleid, terwijl de ander met een andere set indicatoren kan wijzen op falen. Dat bemoeilijkt het vinden van overeenstemming over een te volgen richting.

Met de Wet passend onderwijs is gekozen voor een financieel-bestuurlijke aanpak van een ontembaar vraagstuk. De normatieve vragen zijn daarin welbewust open gelaten. Deze analyse van het publieke en politieke debat over passend onderwijs in de laatste vijf jaar concludeert dat het vraagstuk daardoor (nog) ontembaarder is geworden.

Bijlage 1 Lijst met afkortingen

Terminologie passend onderwijs

cluster 1	onderwijs voor leerlingen met een visuele beperking
cluster 2	onderwijs voor leerlingen met een auditieve beperking (doof, slechthorend) en/of een taalontwikkelingsstoornis
cluster 3	onderwijs voor leerlingen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen en leerlingen die langdurig ziek zijn
cluster 4	onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische problematiek, en onderwijs voor leerlingen in gesloten jeugdinstellingen
lgf	leerlinggebonden financiering (rugzakje) afgeschaft met passend onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
Opdc	orthopedagogisch didactisch centrum
OPP	ontwikkelingsperspectiefplan voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het primair en voortgezet onderwijs
po	primair onderwijs
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
SOP	schoolondersteuningsprofiel
TLV	toelaatbaarheidsverklaring, nodig voor toelating tot het speciaal onderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs

Politieke partijen

CDA	Christen Democratisch Appel
CU	Christen Unie
D66	Democraten 66
DENK	
FvD	Forum voor Democratie
GL	GroenLinks
OSF	Onafhankelijke Senaats Fractie
PVV	Partij Voor de Vrijheid
SGP	Staatskundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
ECPO	Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Bijlage 2 Methode van onderzoek

Deze bijlage geeft een nadere toelichting op de methode van onderzoek. Aan de orde komen: de aard van de data en hoe die zijn geselecteerd, welke variabelen en codes zijn gebruikt en welke analysetechnieken zijn toegepast voor de verschillende onderdelen in dit rapport. Daarnaast is toegelicht waarom sociale media geen deel uitmaken van de data.

Dataverzameling

De data voor dit onderzoek bestaan uit artikelen uit kranten en uitzendingen op radio en televisie om het publieke debat te analyseren, en uit parlementaire documenten voor analyses van het politieke debat.

Onderzoekperiode

Het startpunt voor de dataverzameling is gelegd bij het moment waarop de Wet passend onderwijs formeel werd ingevoerd: 1 augustus 2014. Als eindpunt is het moment vijf jaar later genomen: 1 augustus 2019. Een onderzoeksjaar loopt van 1 augustus tot 1 augustus, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het ritme van de politiek en het onderwijs.

Bronnen

Kranten: zeven landelijke dagbladen, te weten de Volkskrant, Trouw, NRC, Algemeen Dagblad, de Telegraaf, het Reformatorisch Dagblad en het Financieel Dagblad. Artikelen zijn de eerste jaren gezocht via LexisNexis en in later jaren via de opvolger NexisUni.

Radio en televisie: programma's met nieuws en achtergronden bij het nieuws op publieke en commerciële zenders, waaronder NOS Journaal, RTL Nieuws, Buitenhof, EditieNL, Zembla, De Monitor, Nieuwsuur, Hallo Nederland, Goedemorgen Nederland, EenVandaag, Hart van Nederland, RTL Late Night, Radio 1 journaal, Radio EenVandaag. Items zijn gezocht via het archief van beeldgeluid en de websites van de betreffende programma's.

Parlementaire documenten

Via de website zoek.officielebekendmakingen.nl is systematisch gezocht naar relevante parlementaire documenten. Agenda's, lijsten van ingekomen stukken, regelingen van werkzaamheden en vergaderingen waarin afscheid wordt genomen van Kamerleden, zijn buiten de selectie gebleven. Wel is systematisch gezocht in alle: kamerbrieven, verslagen en handelingen van zowel plenaire overleggen en debatten als die in commissies, moties en stemmingen, kamervragen, wetswijzigingen en memories van toelichting, amendementen, bijlagen en niet-dossierstukken van zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Om dubbelingen te voorkomen zijn alleen kamervragen mét antwoorden opgenomen. Moties zijn wel in de selectie opgenomen, maar de stemmingen over de moties zijn niet in de databestanden opgenomen. Die stemmingen zijn wel betrokken bij de analyses (zie hierna). Het parlement ontvangt een groot aantal en een grote variëteit aan documenten als 'bijlage' bij brieven. Een deel van deze bijlagen - zoals de voortgangsrapportages passend onderwijs - is zonder twijfel relevant voor dit onderzoek.

Er zijn echter ook grote aantallen bijlagen die tot bestandsvervuiling leiden. Die bijlagen zijn buiten de selectie gebleven.

Multi-mediale nieuwskanalen

Gedurende de looptijd van dit onderzoek hebben media zich duidelijk ontwikkeld in de richting van multi-mediale nieuwskanalen. Zo verschijnen op websites van kranten ook video's met reportages en interviews; staan artikelen soms eerder op de websites dan dat die in de krant verschijnen; hebben nieuwsprogramma's op televisie ook eigen websites met reportages en geschreven tekst, en zo voorts. In dit onderzoek is een aanpak gevolgd die zo consistent mogelijk is voor de opeenvolgende jaren. Bijvoorbeeld: als een item niet is uitgezonden maar alleen als artikel op de website is geplaatst, is dat artikel niet meegenomen in de selectie; voor kranten is de datum waarop het artikel in de krant verscheen aangehouden. Zo reflecteren bevindingen zoveel mogelijk een verandering in het debat, in plaats van een verandering in het medialandschap zelf. In toekomstig onderzoek is een diepere reflectie noodzakelijk op de consequenties van multi-mediale nieuwskanalen.

Sociale media

Een relatief nieuw fenomeen in het landschap van pers en politiek zijn de sociale media, waaronder Twitter, Facebook en blogs. Wetenschappelijk onderzoek op basis van sociale media zoals Twitter, en onderzoek naar het relatieve belang ervan, staat nog in de kinderschoenen. De problemen met het gebruik van deze bronnen voor onderzoeksdoeleinden zijn groot, vooral wat betreft betrouwbaarheid, representativiteit, selectiviteit en aard van de impact.¹²⁵ Er zijn indicaties dat sociale media enige impact hebben op het verloop van gebeurtenissen bij crisissituaties, juist omdat sociale media gebruikers in staat stellen om heel snel te reageren.¹²⁶ Voor politieke discussies zijn er tot op heden geen aanwijzingen dat sociale media iets eigenstandigs toevoegen aan bijdragen in de traditionele pers.¹²⁷ Omdat de methodologische problemen bij het gebruik van sociale media groot zijn, zonder dat er indicaties zijn van de toegevoegde waarde voor het doel van dit onderzoek, zijn sociale media hier buiten beschouwing gebleven.

Zoektermen

De dataverzameling bestaat uit systematische zoekacties op de zoektermen: passend onderwijs; thuiszitter; speciaal onderwijs; praktijkonderwijs; leerwegondersteunend onderwijs; lwoo. Voor kranten, radio en televisie is ook specifiek gezocht op de veelgebruikte term 'zorgleerling'. In parlementaire documenten is ook systematisch gezocht op 'toelatingsrecht'.

Inhoudelijke afbakening

Het systematisch verzamelen van bovengenoemde data, over meerdere jaren, leidt al snel tot grote aantallen documenten. De relevantie van al die documenten varieert. Dat geeft een risico op bestandsvervuiling. Bijvoorbeeld: als alle documenten in kwantitatieve analyses zijn opgenomen, kunnen patronen voor de meest relevante documenten buiten beeld verdwijnen, en kunnen inhoudsanalyses betekenisloos worden. Om bestandsvervuiling te voorkomen, is vanaf de start een scherpe selectie nodig. Het net

moet voldoende wijd worden uitgeworpen om ontwikkelingen zichtbaar te maken, tegelijkertijd moeten irrelevante stukken direct worden uitgesloten.

Het vooraf inhoudelijk afbakenen van het onderwerp, gaat onvermijdelijk gepaard met het betreden van een grijs gebied en het maken van keuzes waarover te twisten valt. Passend onderwijs is immers verbonden met tal van andere beleidsterreinen. Het onderscheid tussen onderwijs en zorg, en tussen onderwijs en arbeidsparticipatie kent vele nuances. Bij de selectie van documenten over aanpalend beleid, is steeds zoveel mogelijk als criterium aangehouden dat er een link moet zijn met onderwijs. Bijvoorbeeld: documenten waarin melding wordt gemaakt van de onderwijs-component binnen de gesloten jeugdzorg zijn wél, documenten over andere aspecten van de gesloten jeugdzorg zijn níet in de selectie opgenomen. Op dezelfde manier zijn documenten over leerlingen van praktijk- en speciaal onderwijs in relatie tot de participatiewet wél, maar documenten over andere aspecten van de participatiewet níet in de selectie opgenomen. Om de gedachten te bepalen volgt hieronder een aantal voorbeelden van documenten die géén deel uitmaken van deze analyse:

- rapportages van specifieke met naam genoemde instellingen, bijvoorbeeld instellingen voor jeugdzorg, zorgboerderijen en jeugd-justitiële inrichtingen die naar de Kamer worden gestuurd;
- documenten waarin ‘speciaal onderwijs’ alleen genoemd staat als onderwijstype, naast basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
- documenten waarin ‘speciaal onderwijs’ alleen als indicator dient voor mensen ‘met een laag IQ’, bijvoorbeeld in documenten over huwelijksverlating, mishandeling en huiselijk geweld;
- documenten waarin ‘speciaal onderwijs’ alleen als niveau-aanduiding dient om een samenhang met andere vraagstukken te illustreren, bijvoorbeeld in de monitor jeugdcriminaliteit;
- documenten waarin ‘speciaal onderwijs’ alleen als risico-kenmerk wordt aangeduid, bijvoorbeeld in de monitor sociale veiligheid rond scholen, de agenda integratie en de daarbij behorende voortgangsrapportages.

Variabelen

Krantenartikelen: bron, uniek identificatienummer, verschijningsdatum, naam van de krant, type artikel (bv column, ingezonden brief, achtergrondreportage), titel en auteur.

Radio en televisie: bron, uniek identificatienummer, uitzenddatum, naam van het programma, type bijdrage (bv nieuws, achtergrond, discussie), titel en deelnemers.

Parlementaire documenten: bron, uniek identificatienummer, nummer van het kamerstuk, relevante datum, type document (bv handeling Tweede Kamer, Kamervraag, verslag van een overleg) en voor zover van toepassing de afzender (bv bij Kamerbrieven), de indiener (bij moties), of de vragensteller (bij Kamervragen).

Voor parlementaire documenten zijn de volgende keuzes gemaakt bij het vaststellen van de relevante datum: bij overleggen is dat de datum waarop het overleg heeft plaatsgevonden en niet de datum waarop het verslag is vastgesteld; bij Kamervragen is

dat de datum waarop de vragen zijn gesteld en niet de datum waarop ze zijn beantwoord; bij moties is dat datum van indiening en niet de datum van stemming.

Codes en codering

Alle items zijn, voor zover mogelijk, gecodeerd aan de hand van de twaalf vooraf onderscheiden beleidsdoelen (zie § 1.4). Daarnaast is een lijst met trefwoorden gebruikt om de inhoud van artikelen, uitzendingen en documenten nader te duiden. De totale lijst bestaat uit 45 trefwoorden, variërend van doorzettingmacht en governance, tot leerlingenvervoer en hoogbegaafdheid, tot privacy-kwesties en werkdruk voor leraren. Aan ieder item zijn maximaal vijf verschillende beleidsdoelen en vijf verschillende trefwoorden toegekend.

Analyses

Er is één SPSS-bestand opgebouwd met alle items, variabelen en codes. De tabellen en figuren zijn gebaseerd op beschrijvende analyses van dit bestand.

In verband met de omvang zijn twee MAXQda bestanden opgebouwd voor de ondersteuning van de kwalitatieve inhoudsanalyses. Het eerste bestand bevat naast alle variabelen, ook de teksten van alle krantenartikelen en korte aanduidingen van uitzendingen op radio en televisie. De teksten van de krantenartikelen zijn met behulp van de functie 'lexical search' systematisch geanalyseerd op verwijzingen naar 'het doel' van passend onderwijs (§ 2.2). Diezelfde zoekfunctie is benut om fragmenten over leraren te identificeren. Die fragmenten zijn vervolgens verder inhoudelijk geanalyseerd om na te gaan hoe passend onderwijs verweven is geraakt met lerarenacties, werkdruk en het tekort aan leraren (§ 2.3). Het betreft in totaal N=48 tekstfragmenten.

Het tweede bestand bevat naast alle variabelen ook de volledige teksten van de parlementaire documenten. Voor het overzicht van (voorgenomen) beleidswijzigingen (§ 4.1 en Bijlage 3) is eerst een selectie gemaakt van alle wetsvoorstellen die in de Eerste en Tweede Kamer aan de orde zijn geweest. Elk van die wetsvoorstellen is vervolgens door het parlementaire proces getraceerd, om na te gaan welke voorstellen wel en niet tot nieuw beleid hebben geleid.

Om discussiepunten te identificeren (hoofdstuk 4) is eerst een selectie gemaakt van alle ingediende moties. Een motie geeft een indicatie van een discussiepunt, zowel tussen verschillende politieke partijen, als tussen de Kamer en bewindspersonen. In de periode van vijf jaar dienden Kamerleden in totaal 174 moties in die op enigerlei wijze een relatie hebben met passend onderwijs. Moties worden, nadat ze zijn ingediend, nog regelmatig gewijzigd voordat ze in stemming worden gebracht. Als dat het geval is, is alleen de gewijzigde motie in de selectie opgenomen en als één motie geteld.

Van elk van de ingediende 174 moties is nagegaan of ze - eventueel in gewijzigde vorm - in stemming zijn gebracht, en als dat het geval is, hoe politieke partijen hebben gestemd (voor, tegen, onthouding). Een aantal onderwerpen die in de eerste jaren in de moties aan bod komen, vinden in de jaren daarna hun weg naar het beleid. Daarover is voldoende politieke overeenstemming gevonden; dat zijn geen twistpunten meer. De bekostiging

voor leerlingen met ernstig meervoudige beperkingen is daarvan een voorbeeld (zie Bijlage 3).

Vervolgens zijn de moties gerubriceerd aan de hand van coderingen en aanvullende 'lexical searches', onder meer op termen als leerlingen, ouders, leraren en samenwerkingsverbanden. Een kwart van alle moties (N=45) verwijst naar samenwerkingsverbanden. Daarmee zijn samenwerkingsverbanden het meest betwiste onderwerp. Het aandeel moties dat verwijst naar samenwerkingsverbanden is over de jaren vrij constant. Een uitzondering is het parlementaire jaar 2016/2017, waarin de Algemene Rekenkamer op verantwoordingsdag met een rapport komt waarin ze specifiek ingaat op passend onderwijs. In dat jaar verwijst de helft van alle moties naar samenwerkingsverbanden.

Uit een inhoudsanalyse op de 45 moties over samenwerkingsverbanden komen vijf twistpunten naar voren. Een van die twistpunten is buiten de beschrijving in dit rapport gelaten, namelijk de thematiek rond *doorzettingsmacht*. Weliswaar is hier sprake van een twistpunt, maar daarvoor is in de loop der jaren een aanpak ontwikkeld die in de Kamer weinig discussie meer oproept. Omdat dit thema bovendien al eerder werd uitgelicht in het tussenrapport van dit onderzoek,¹²⁸ is het hier buiten beschouwing gelaten. Voor de resterende vier prominente twistpunten is vervolgens, op basis van alle beschikbare parlementaire documenten, een reconstructie gemaakt van het verloop van de discussie.

Kader: doorzettingsmacht

Bij doorzettingsmacht draait het om de vraag wie de bevoegdheid heeft om een oplossing af te dwingen als betrokken partijen - ouders, school, schoolbestuur, samenwerkingsverband, gemeente, jeugdhulp - er in onderling overleg niet uitkomen waar een leerling het beste onderwijs kan volgen en/of welke ondersteuning daarbij wordt ingezet. Niet in alle regio's is vastgelegd welke partij in voorkomende gevallen doorzettingsmacht heeft. Het wordt gezien als een belangrijke oorzaak voor thuiszitten. Tijdens het Kabinet Rutte II, dringt de Kamer er steeds sterker op aan om wettelijk vast te leggen wie doorzettingsmacht heeft. In de nadagen van het Kabinet Rutte II neemt de Kamer een motie aan om de leerplichtambtenaar van de gemeente hiertoe een aanwijzingsbevoegdheid te geven aan het samenwerkingsverband.¹²⁹ De demissionaire Staatssecretaris Dekker gaat niet op dat verzoek in, omdat het volgens hem niet past bij de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden.¹³⁰ In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte III bevestigen de regeringspartijen de reeds ingezette lijn van een wetsvoorstel waarin staat dát de doorzettingsmacht belegd moet zijn, maar niet hoe. De nieuw aantredende Minister Slob zoekt bovendien afstemming met het onderzoek naar doorzettingsmacht in de jeugdhulp, dat in opdracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt uitgevoerd.¹³¹ Daarmee is het twistpunt rond de doorzettingsmacht (tijdelijk) uit het politieke debat verdwenen.

Bijlage 3 Overzicht van beleidswijzigingen

Deze bijlage geeft een overzicht van beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd in de eerste vijf jaar ná het inwerking treden van de wet (ná 1 augustus 2014 en vóór 1 augustus 2019). Daarna volgt een overzicht van voorgenomen wijzigingen voor zover die op 1 september 2019 bekend zijn. De (voorgenomen) wijzigingen zijn voorzien van een trefwoord en staan in alfabetische volgorde.

Bekostiging

In de wet was al opgenomen dat de Minister in bijzondere omstandigheden, en op verzoek van het schoolbestuur, aanvullende bekostiging kan geven voor personeelskosten of materiële instandhouding. Die regeling is ook van toepassing verklaard op samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Als alle aangesloten schoolbesturen daar mee instemmen, kan een samenwerkingsverband besluiten geen scholen voor speciaal basisonderwijs in de regio te hebben. In dat geval gaan de financiële middelen, op basis van een vastgesteld fictief deelnamepercentage (2%), direct naar het samenwerkingsverband.

Bestuur en verantwoording

Op het punt van bestuur en verantwoording is niet gewacht op het tijdvrage traject van een wetswijziging, maar is eerst via afspraken en normering een snellere weg van 'soft governance' ingezet. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is het voornemen opgenomen om te komen tot 'meer onafhankelijk toezicht' op samenwerkingsverbanden. De Minister heeft dit voornemen ter hand genomen door 'in gesprek te gaan met de sector', via de PO-Raad en Vo-Raad. De meerderheid van de besturen die zijn aangesloten bij de sectorraden hebben er vervolgens mee ingestemd dat in governance codes wordt opgenomen dat tenminste één lid van het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband onafhankelijk moet zijn. Diezelfde sectorraden hebben, mede 'op verzoek' van de Minister, 'gesproken' met de samenwerkingsverbanden die ruime reserves hebben. Bovendien is gewerkt aan een openbare website voor verantwoording: samenwerkingsverbandenopdekaart.nl. Via die website wordt bijgehouden hoeveel samenwerkingsverbanden een onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan hebben benoemd, en hoe groot de reserves zijn.

In het kader van verantwoording en het organiseren van tegenkracht heeft de Minister bovendien informatie verschaft aan scholen. Alle scholen hebben inzicht gekregen in de financiële middelen die ze zouden hebben gekregen voor passend onderwijs, als het geld van het samenwerkingsverband volledig en naar rato van het aantal leerlingen over scholen zou zijn verdeeld. De Minister verwacht dat deze informatie scholen meer inzicht geeft in beschikbare middelen, en tot een beter gesprek leidt over keuzes om die middelen in te zetten.

Grensgevallen

Ouders die een andere school zoeken voor hun kind, beperken zich tijdens hun zoektocht (uiteeraard) niet persé tot de scholen van hetzelfde samenwerkingsverband. Om onduidelijkheden over procedures en verantwoordelijkheden te ondervangen geldt vanaf 1 augustus 2018 een aanvullende regel. Een samenwerkingsverband neemt geen beslissing over de toelaatbaarheid van een leerling, als die leerling afkomstig is van een basisschool behorend bij een ander samenwerkingsverband en dat samenwerkingsverband nog geen onheroepelijke beslissing heeft genomen over de toelaatbaarheid van die leerling.

Van een heel andere situatie is sprake als een leerling (tijdelijk) in een residentiële instelling wordt opgenomen en daar ook naar school gaat. Om te voorkomen dat samenwerkingsverbanden met relatief veel leerlingen op scholen behorend bij een residentiële instelling onevenredig zwaar belast worden, zijn de regels voor bekostiging gewijzigd. De kosten voor een leerling die wordt opgenomen komen nu voor rekening van het samenwerkingsverband van de school waar een leerling direct voorafgaand aan de opname naar school ging.

Integratie lwoo en pro in passend onderwijs

Vanaf 1 januari 2016 kregen samenwerkingsverbanden passend onderwijs ook de verantwoordelijk en het ondersteuningsbudget voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en de ondersteuning in het praktijkonderwijs (pro). Daarmee werd lwoo en pro geïntegreerd in passend onderwijs; samenwerkingsverbanden zijn nu integraal verantwoordelijk voor alle vormen van ondersteuning. De regionale verwijzingscommissies (rvc's) werden opgeheven, maar de landelijke criteria bleven van kracht net als een aantal procedures.

Opting out: Als alle besturen van scholen met een vestiging in een samenwerkingsverband en de ondersteuningsplanraad daarmee akkoord gaan, kan men kiezen voor 'opting out'. Dat geldt alleen voor leerwegondersteunend onderwijs. Men kan dan afwijken van de landelijke criteria, eigen keuzes maken rond procedures en duur van de ondersteuningstoewijzingen, en afwijken van de voorwaarden waar scholen aan moeten voldoen om lwoo-bekostiging te krijgen (lwoo-licenties). De achterliggende gedachte is dat deze ruimte samenwerkingsverbanden in staat stelt om procedures efficiënt en in samenhang met andere vormen van ondersteuning vorm te geven.¹³²

Leerlingenvervoer

Het artikel over het recht op leerlingenvervoer dat door de gemeente wordt bekostigd is aangepast om geen misverstanden te laten bestaan over de doelgroep. Niet alleen leerlingen met lichamelijke, zintuiglijke en verstandelijke handicaps maar ook leerlingen die als gevolg van een psychische handicap niet zelfstandig naar school kunnen hebben recht op dergelijk vervoer.

Onderwijs en zorg (emb-leerlingen)

Leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (emb-leerlingen) hebben zowel zorg nodig als extra ondersteuningsbehoeften in het onderwijs. Daarmee vallen ze onder

verschillende wettelijke regelingen, die door verschillende partijen worden uitgevoerd (de gemeente is verantwoordelijk voor jeugdzorg, maar de Wet langdurige zorg is landelijk). Samenwerkingsverbanden passend onderwijs blijken verschillend om te gaan met de afstemming tussen onderwijs en zorg. Na aandringen van de Tweede Kamer is er een aparte, landelijke regeling voor de bekostiging van emb-leerlingen gekomen, waarvan het budget vervolgens (tijdelijk) is verhoogd.¹³³

Onderwijstijd

Afwijken van de onderwijstijd: Met ingang van 1 augustus 2018 kan voor individuele leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs een onderwijsprogramma worden vastgesteld dat afwijkt van het minimum aantal uren onderwijs.¹³⁴ Leerlingen die om fysieke of psychische redenen tijdelijk maar een paar uur per week naar school kunnen, kunnen dan toch onderwijs krijgen.

Meetellen van onderwijstijd: de mogelijkheden dat leerlingen op verschillende typen scholen onderwijs volgen zijn uitgebreid. Een leerling in een reguliere school kan een deel van het onderwijsprogramma volgen op een andere school, bijvoorbeeld een school voor speciaal basisonderwijs of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Een leerling uit het speciaal (voortgezet) onderwijs kan een deel van het onderwijsprogramma op een reguliere school volgen (symbiose). De school van herkomst en de ontvangende school moeten daar duidelijke afspraken over maken, inclusief de financiën, zodat ook voor ouders en de Inspectie duidelijkheid ontstaat. Een leerling mag niet langer dan drie aangesloten maanden volledig onderwijs volgen op een school waar hij of zij niet is ingeschreven.

Ontwikkelingsperspectiefplan (opp)

Het opp bestaat uit twee delen: een handelingsdeel en een uitstroomperspectief. Ouders kregen instemmingsrecht op het handelingsdeel van het opp. In de wet is explicieter opgenomen dat scholen voor speciaal basisonderwijs verplicht zijn om voor alle leerlingen een opp vast te stellen.

OPDC in het primair onderwijs

Het werd mogelijk om ook voor leerlingen in het primair onderwijs een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC) op te richten waar leerlingen tijdelijk kunnen verblijven. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs kon dat al eerder.¹³⁵ Voor leerlingen die tijdelijk in een OPDC verblijven, moeten scholen in BRON registreren welke periode de leerling in welk OPDC is ondergebracht. Het OPDC moet aan een aantal voorwaarden voldoen om de kwaliteit te borgen. Die voorwaarden zijn voor het primair en voortgezet onderwijs nagenoeg gelijk. Een verschil is de maximale verblijfsduur: voor leerlingen in het voortgezet onderwijs is de maximale duur twee jaar, voor leerlingen in het primair onderwijs is het maximum een half jaar met de mogelijkheid het verblijf nog één keer met een half jaar te verlengen. Een leerling die onderwijs volgt op een OPDC blijft ingeschreven op een reguliere school, het bestuur van die school moet er voor zorgen dat er een ontwikkelingsperspectiefplan (opp) voor die leerling wordt gemaakt. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de manier waarop het samenwerkingsverband ervoor zorgt dat de kwaliteit van het onderwijs binnen een OPDC is geborgd.

Tegenspraak: medezeggenschap en geschillen

De positie van de ondersteuningsplanraad (opr) van het samenwerkingsverband is versterkt. De opr heeft instemmingsbevoegdheid gekregen op de faciliteitenregeling voor de ondersteuningsplanraad. En de opr heeft adviesrecht gekregen op de competentieprofielen van de toezichhouders.

Ouders van leerlingen op cluster 1 en cluster 2 scholen kunnen geschillen over toelating nu ook voorleggen aan de geschillencommissie passend onderwijs.

Toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's)

In de Wet passend onderwijs is opgenomen dat toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's) voor leerlingen maximaal een half jaar geldig zijn. De verwachting was dat het stellen van een maximale termijn tijdelijke plaatsingen in het speciaal onderwijs en terugplaatsingen naar het reguliere onderwijs zou stimuleren. Voor sommige leerlingen is echter al snel duidelijk dat een plaats in het speciaal onderwijs permanent zal zijn. Voor leerlingen met zogeheten 'stabiele kenmerken' kan nu ook een tlv voor de hele schoolperiode worden afgegeven.

Toelatingsrecht mbo

Studenten die aan de wettelijke eisen voldoen wat betreft hun vooropleiding, hebben het recht te worden toegelaten tot de opleiding van hun eerste voorkeur. Een inschatting (door de opleiding) dat een student als gevolg van een ondersteuningsbehoefte of beperking moeilijk zal kunnen voldoen aan de eisen van de beroepspraktijkvorming, moeilijk een stage-plaats zal kunnen vinden en/of moeilijk een baan vindt na de opleiding, mag geen rol spelen. Studenten moeten zich dan wel vóór 1 april hebben aangemeld en ook deel hebben genomen aan verplichte voorlichtingsactiviteiten van de opleiding. Bij een beperkt aantal opleidingen, bijvoorbeeld in de kunsten, mogen aanvullende eisen worden gesteld. Als een opleiding meer aanmeldingen dan plaatsen heeft, hoeft de opleiding niet alle studenten aan te nemen, maar de selectie moet dan wel voor alle geïnteresseerde studenten dezelfde zijn.

Beleidswijzigingen in voorbereiding (d.d. September 2019)

Een aantal wijzigingen is aan het einde van de onderzoeksperiode - zomer 2019 - al wel aangekondigd maar nog niet doorgevoerd. De volgende wijzigingen zijn in voorbereiding:

Aanvraagformulier emb-leerlingen

De Minister ontwikkelt - samen met het veld - een uniform aanvraagformulier voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen, die zowel een beroep doen op extra ondersteuning voor onderwijs als zorg (Wet langdurige zorg). Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen dat formulier gebruiken om aanvragen voor ondersteuning eenduidiger en efficiënter te laten verlopen.

AVG (Privacywet)

Om op lokaal niveau adequaat samen te werken, is het vaak nodig gegevens uit te wisselen tussen betrokken organisaties. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG of Privacywet) heeft het uitwisselen van gegevens bemoeilijkt. De Minister werkt - samen met andere bewindslieden - aan een oplossing.

Inspectie

Het waarderingskader dat de Inspectie gebruikt voor het toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs wordt herzien. De Inspectie ontwikkelt een indicator voor de reservepositie van samenwerkingsverbanden.

Medezeggenschap

De Minister werkt aan een wetswijziging om de medezeggenschap op scholen te versterken. De medezeggenschapsraad krijgt instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting van scholen. Op eenzelfde manier krijgen ondersteuningsplanraden dan instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting van het samenwerkingsverband.

Particulier onderwijs

De Minister werkt aan een conceptwetsvoorstel om mogelijk te maken dat leerlingen met complexe psychische of lichamelijke problematiek voor maximaal één jaar, en op kosten van het samenwerkingsverband, particulier onderwijs kunnen volgen.¹³⁶

Schoolondersteuningsprofiel

De Minister werkt aan een wetsvoorstel waarbij het schoolondersteuningsprofiel niet eens per vier jaar, maar ieder jaar moet worden vastgesteld. De medezeggenschapsraad heeft adviesrecht op het schoolondersteuningsprofiel.

Noten en Referenties

- ¹ Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ² Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Ledoux, G. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op het beleid ten aanzien van Passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ³ Zie ook Ledoux, G. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op het beleid ten aanzien van Passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ⁴ Beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30183 nr. 1.
- ⁵ Sinds 1996 krijgen schoolbesturen voor voortgezet onderwijs bekostigd via een lumpsum.
- ⁶ Vanaf 2006 krijgen scholen voor primair onderwijs bekostigd via een lumpsum.
- ⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Notitie vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ⁸ Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ⁹ Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). Kamerbrief 17 december 2009. *Heroverweging passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31497 nr. 19.
- ¹¹ Deze wijze van verdeling staat bekend als verevening.
- ¹² Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31007 nr 6.
- ¹³ De Eerste Kamer stemt op 9 oktober 2012 voor het wetsvoorstel: VVD, PvdA, CDA, PVV, GL, CU en SGP stemmen voor; samen 59 zetels.
- ¹⁴ Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- ¹⁵ Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47 (6): 711-739.
- ¹⁶ Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K. & Steen, M. van der (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38 (2): 278 - 297.
- ¹⁷ Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47 (6): 711-739; Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A. & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38 (2): 167 - 179.
- ¹⁸ *Memorie van Toelichting* bij de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106 nr 3.
- ¹⁹ Peschar, J.L. & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School' beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- ²⁰ Termeer, C.M.A.M, Dewulf, A. & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38 (2): 167 - 179.
- ²¹ Head, B., Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47 (6): 711-739.
- ²² Alford, J. & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36 (3): 397 - 413.
- ²³ Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K. & Steen, M. van der (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38 (2): 278 - 297.
- ²⁴ Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems, *Policy Studies*, 38 (6):
- ²⁵ O.a. Callaghan, K. & Schnell, F. (2001). Assessing the democratic debate: how the news media frame elite policy discourse. *Political Communication*, 18: 183-212.
- ²⁶ Ledoux (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; *Memorie van Toelichting* (2011) Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106 nr. 3

-
- ²⁷ ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO.
- ²⁸ ECPO (2011). *Op weg naar passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.
- ²⁹ ECPO (2009). *Op weg naar passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO; ECPO (2011). *Op weg naar passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO; ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ³⁰ Behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, h-tk-20112012-59-20 op 6 maart 2012; en h-tk-20112012-61-4 en h-tk-20112012-61-8 op 8 maart 2012.
- ³¹ Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Memorie van Toelichting (2011) Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106 nr. 3; Behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs in de Tweede Kamer op 6 en 8 maart 2012.
- ³² Waslander, S. & Weide, M. van der (2009). *Politiek, pers en praktijk. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren*. Utrecht: VO-Project Innovatie; Waslander, S., Weide, M. van der & Pater, C. (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit. Politiek, pers en praktijk deel II*. Utrecht: VO Project Innovatie.
- ³³ Zie bijvoorbeeld Cohen, J.L. (2010). Teachers in the news: a critical analysis of one US newspaper's discourse on education, 2006-2007. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 31(1): 105-119; Robert, S.A. (2012). (En)gendering responsibility: a critical news analysis of Argentina's education reform, 2001-2002. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 33(4): 485-498.
- ³⁴ Geen beleidsdoelen konden worden toegekend aan: N=318 (30,4%) parlementaire documenten; N=299 (37,8%) krantenartikelen en N=7 (6,5%) uitzendingen op radio en tv.
- ³⁵ Geen trefwoorden konden worden toegekend aan: N=81 (8%) parlementaire documenten; N=43 (5%) krantenartikelen.
- ³⁶ Zie voor een uitvoeriger beschrijving Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society. In het bijzonder § 6.1
- ³⁷ N=19 van N=791 krantenartikelen.
- ³⁸ Op 12 augustus 2014 in NRC; op 16 augustus 2014 in Trouw; op 28 augustus 2014 in het Algemeen Dagblad, op 2 september 2014 in de Telegraaf; op 19 september 2014 in het Algemeen Dagblad, op 3 september 2015 in het Algemeen Dagblad en op 14 oktober 2015 in Trouw.
- ³⁹ N=2 van N=107 uitzendingen.
- ⁴⁰ Gedurende de eerste drie schooljaren komen samenwerkingsverbanden circa N=30 maal per jaar in de pers; in schooljaar 2016/17 is dat aantal N=93; in het jaar 2017/2018 is dat aantal weer ongeveer N=30, en in 2018/19 circa N=50.
- ⁴¹ Een uitzondering hierop vormt het Reformatorisch Dagblad, waarin ook regelmatig wordt geschreven over de landelijk opererende samenwerkingsverbanden voor reformatorisch onderwijs.
- ⁴² De term ondersteuningsbehoefte komt in totaal 15 maal voor in krantenartikelen; de term zorgleerling 190 maal.
- ⁴³ N=2 voor doorzettingsmacht; N=1 voor ontwikkelingsperspectief in krantenartikelen.
- ⁴⁴ In totaal zijn voor dit onderdeel N=48 fragmenten geanalyseerd.
- ⁴⁵ Zie ook Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ⁴⁶ Bijvoorbeeld: "Passend onderwijs blijkt toch niet altijd te passen" in het Algemeen Dagblad op 11 december 2014; "Kind met beperking dreigt buiten de boot te vallen" in Trouw op 5 maart 2015; "Kritiek op passend onderwijs blijft" in het Reformatorisch Dagblad op 8 september 2015; "Dit is schadelijk voor kinderen" in de Volkskrant op 3 februari 2016.
- ⁴⁷ Uitzending op 26 november 2017 van Debat radio, in het onderdeel 'kwesties'.
- ⁴⁸ NOS 8-uur journaal op 28 mei 2018.
- ⁴⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2018). Kamerbrief 13^e Voortgangsrapportage passend onderwijs, 25 juni 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 262.
- ⁵⁰ Aantal krantenartikelen waarin passend onderwijs in relatie wordt gebracht met het tekort aan leraren: 2016/17 N=7; 2017/18 N=21 en 2018/19 N=28.
- ⁵¹ Zie ingezonden brieven op 6 maart 2015 in Trouw; op 12 juni 2015 en 3 september in verschillende kranten; op 25 juni 2016 in het Algemeen Dagblad.
- ⁵² Ingezonden brief Algemeen Dagblad 25 juni 2016
- ⁵³ Petra Vissers en Laura van Baars in Trouw op 1 juli 2017.

-
- 54 Aldus lerares Frans (vavo) Charlotte Goulmy in een interview naar aanleiding van de Staat van het Onderwijs, opgetekend door Maarten Huygen in NRC op 12 april 2018; zie ook Amber Dujardin in Trouw op 1 november 2018, met voorbeelden van klassen waarin de helft van de leerlingen een ‘aparte gebruiksaanwijzing’ heeft.
- 55 o.a. Kim van Strien in de Volkskrant op 11 oktober 2016; ingezonden brief in de Volkskrant op 12 april 2017.
- 56 Bijvoorbeeld: “Terecht weer beroering in het onderwijs” in Trouw op 24 januari 2019; “Protest uit 40.000 kelen in de Haagse modder” in het Algemeen Dagblad op 16 maart 2019; ‘Passend onderwijs frustriert leraren” in De Telegraaf op 31 januari 2019.
- 57 Naomi Smits in Trouw op 6 februari 2019; Maarten Huygen in NRC op 26 maart 2019
- 58 Ingezonden brief in Trouw op 13 december 2018.
- 59 Opiniebijdrage in Reformatorisch Dagblad op 5 juni 2018.
- 60 Rik Kuiper en Pieter Hotse Smits in de Volkskrant op 8 juni 2017; Amber Dujardin op 8 juni 2017 in Trouw.
- 61 Achtergrondreportage Mirjam Remie in NRC op 30 juli 2018.
- 62 Achtergrondreportage in de Telegraaf op 10 juli 2019.
- 63 Kaya Bouma in de Volkskrant op 15 april 2018; Ingezonden brief in Reformatorisch Dagblad op 27 april 2018; Arienne Mantel in de Telegraaf op 13 maart 2019.
- 64 Opiniebijdrage Algemeen Dagblad op 10 november 2018.
- 65 Column Naomi Smits in Trouw op 6 februari 2019.
- 66 Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam.
- 67 Jaarlijks worden gemiddeld circa 400 kamervragen op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gesteld. Parlementair jaar 2016/17 is daarop een uitzondering (circa 300 kamervragen) als gevolg van de verkiezingen.
- 68 N=112 van in totaal N=1045 documenten.
- 69 N=15; Dat is 13% van de documenten waarin aandacht wordt besteed aan het mbo.
- 70 Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30414, nr. 10.
- 71 Behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs in de Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, h-ek-20122013-2-10.
- 72 Verslag schriftelijk overleg over vaststelling van de begroting van het Ministerie van OCW voor het jaar 2017; Eerste Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 VIII F.
- 73 Het aantal handelingen in de Eerste Kamer gedurende de bestudeerde vijf jaar bedraagt N=12.
- 74 Algemeen politieke beschouwingen in de Eerste Kamer, 2015.
- 75 Verslag van een schriftelijk overleg 7 november 2017, kst-34732-B.
- 76 In de loop der jaren neemt het aantal bijlagen toe: de 7e voortgangsrapportage (juni 2015) had 8 bijlagen, de 14e voortgangsrapportage (juni 2019) had er 28.
- 77 Minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (MOCW); Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM); de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MVWS); de Minister voor Rechtsbescherming; de Minister en Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MSZW en Stas SZW); en de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MBZK).
- 78 Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer (p. 5).
- 79 Aanbieding verantwoordingsstukken over 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, TK76-3.
- 80 Inspectie van het onderwijs (2017). *Financiële staat van het onderwijs*. De Meern: Inspectie van het onderwijs.
- 81 Bierkens, I.C. & Zoontjens, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- 82 *Advies Raad van State en nader rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 106 nr. 4; Memorie van Toelichting (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106 nr. 3.
- 83 ECPO (2009). *Op weg naar passend onderwijs*. Den Haag: ECPO; ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2*. Voortgang 2009/2010. Den Haag: ECPO; ECPO (2011). *Op weg naar passend onderwijs 3*. Ervaringen en lessen voor de toekomst. Den Haag: ECPO; ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- 84 Memorie van Toelichting (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106 nr. 3
- 85 PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. p. 3
- 86 PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. p. 21
- 87 PO-Raad, Vo-Raad, AOC Raad, MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*. p. 24.
- 88 Motie van de leden Siderius en Voordewind over een plan tegen de bureaucratie van het passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31497 nr. 172. Ingediend op 6 juli 2015.

-
- ⁸⁹ Motie van het lid Siderius over uniforme formulieren, toelaatbaarheidsverklaringen en procedures, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34446 nr. 9; Motie van het lid Ypma over een format voor uniformering van een deel van het Ontwikkelingsperspectief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31497 nr. 217; Motie van de leden Westerveld en Kwint over standaardformulieren en procedures, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 271.
- ⁹⁰ Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 5 juli 2017, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497, nr. 257.
- ⁹¹ Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 5 juli 2017, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497, nr. 257.
- ⁹² Initiatiefnota van het lid Van den Hul over “Gelijke kansen, een leven lang”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35162, nr. 3.
- ⁹³ Motie van de leden Grashoff en Siderius over een landelijke norm voor basisondersteuning, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 225 ingediend op 27 december 2016; Motie van de leden Westerveld en Kwint over een landelijke norm voor basisondersteuning, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 249 ingediend op 7 juli 2017; Motie van de leden Kwint en Westerveld over een landelijke norm voor basisondersteuning, Tweede Kamer, vergaderjaar 31497 nr. 277 ingediend op 3 juli 2018.
- ⁹⁴ Gewijzigde motie van het lid Kwint c.s. over de formulering van een landelijke norm voor basisondersteuning per schoollocatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 328.
- ⁹⁵ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon; Ledoux, G., Weijers, D., Wijers, S., Exalte, R. & Smeets, E. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ⁹⁶ Brief Passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 310. Met bijlagen.
- ⁹⁷ Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- ⁹⁸ Evaluatie en adviescommissie passend onderwijs (ECPO) (2010). *Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.
- ⁹⁹ Motie van het lid Siderius over per direct stoppen met de vereveningssysteem binnen het passend onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31497 nr. 181. Ingediend op 6 november 2015.
- ¹⁰⁰ Zie Verslag van een algemeen overleg passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 240.
- ¹⁰¹ Motie van de leden Bruins en Ypma over een passende plek voor kinderen leidend laten zijn, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 234. De motie werd ondersteund door de voltallige oppositie ten tijde van het minderheidskabinet Rutte II.
- ¹⁰² Gewijzigde motie van het lid Rog over maatwerkoplossingen voor samenwerkingsverbanden met een krimp budget, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 239.
- ¹⁰³ De motie krijgt instemming van SP, PvdD, PvdA, GL, 50PLUS, Klein, Kuzu/Ozturk, Monasch, CU, CDA en PVV. Het Kabinet wordt op dat moment gevormd door VVD en PvdA.
- ¹⁰⁴ Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 242.
- ¹⁰⁵ Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- ¹⁰⁶ Reactie van de Staatssecretaris op het rapport van Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- ¹⁰⁷ Motie 34725-VIII 13 werd aangenomen, ingestemd hebben SP, GL, PvdD, DENK, 50PLUS, D66, VVD, PVV, FvD
- ¹⁰⁸ Motie 34725-VIII 11, werd aangenomen, ingestemd hebben PvdA, GL, PvdD, DENK, 50PLUS, D66, VVD, PVV, FvD
- ¹⁰⁹ Regeerakkoord 2017-2021. *Vertrouwen in de toekomst*. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. 10 oktober 2017.
- ¹¹⁰ Motie van het lid Westerveld c.s. over de maximale financiële reserves van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 270. Deze motie (van GroenLinks, SP en PvdA) werd verworpen.
- ¹¹¹ Motie van het lid Rog over een maximale norm voor de reservepositie van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 276. Deze motie is niet in stemming gebracht.
- ¹¹² Gewijzigde motie van het lid Van Meenen over een plan voor samenwerkingsverbanden die het schoolmodel hanteren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 280.

-
- ¹¹³ Bijlage bij de dertiende voortgangsrapportage passend onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 310.
- ¹¹⁴ Motie van het lid Westerveld c.s. over een onderzoek naar schrappen van de wettelijke verplichting van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 320.
- ¹¹⁵ Motie van de leden Van Meenen en Rog over inzetten van reserves van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 326.
- ¹¹⁶ Motie van het lid Rog over het onafhankelijke toezicht op de samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 251; Motie van de leden Westerveld en Van Meenen over de kosten van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 318.
- ¹¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725 VIII, nr. 12, motie ingediend door Becker, Van den Hul en Westerveld.
- ¹¹⁸ Motie van de Kamerleden Westerveld en Van Meenen inzake kosten van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 318; Motie van de Kamerleden Van Meenen en Rog inzake het inzetten van reserves van samenwerkingsverbanden, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31497 nr. 326.
- ¹¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 497, nr. 287, motie ingediend door Westerveld, Van den Hul en Kwint, op 12 februari 2019; Nagenoeg dezelfde motie is ingediend op 4 juli 2019 onder nummer 320. Beide moties werden verworpen.
- ¹²⁰ Zie Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ¹²¹ Waslander, S. (2018). Passend onderwijs als 'kruipend concept'. *De Nieuwe Meso*, nr 3, p. 14-15.
- ¹²² Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Bijlage bij Tweede Kamer 2016-2017 34 550-VII, nr 12.
- ¹²³ Onderwijsraad (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.
- ¹²⁴ Dit verschijnsel staat bekend als 'revolution of rising expectations' en is ontleend aan Alexis de Toqueville.
- ¹²⁵ King, G. (2011). Ensuring the data-rich future of the social sciences. *Science* 331, no. 6018: 719-721; Askita, N. & Zimmerman, K.F. (2015). The internet as a data source for advancement in social sciences. Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, No. 248; Zeitzoff, Th., Kelly, J. & Lotan, G. (2015). Using social media to measure foreign policy dynamics: An empirical analysis of the Iranian-Israeli confrontation (2012-13). *Journal of Peace Research* 52 (3) 368 – 383.
- ¹²⁶ Burnap, P., Rana, O., Williams, M., Housley, W., Edwards, A., Morgan, J, Sloan, L. & Conejero, J. (2015). COSMOS: Towards an integrated and scalable service for analysing social media on demand. *International Journal of Parallel, Emergent and Distributed Systems*. 30 (2) 80-100; Johannink, R.H., Gorissen, I. & Van As, N.K. (2013). *Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?* In opdracht van Politie & Wetenschap. Houten: VDMMP; Zeitzoff, Th. (2011). Using social media to measure conflict dynamics. An application to the 2008-2009 Gaza conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, 55 (6) 938 – 969.
- ¹²⁷ Ripberger, J.T. (2011). Capturing curiosity: using internet search trends to measure public attentiveness. *Policy Studies Journal* 39 (2) 239 – 259; Rui, H. & Whinston, A. (2012). Information or attentino? An empirical study of user contribution on Twitter. *Information Systems and e-Business management* 10 (3) 309-324.
- ¹²⁸ Zie Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ¹²⁹ Zie Waslander, S. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel I*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- ¹³⁰ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2017). *11^e Voortgangsrapportage passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 497, nr. 242.
- ¹³¹ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019). *13^e Voortgangsrapportage passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 497, nr. 310.
- ¹³² Samenwerkingsverbanden die voor - verschillende varianten van - opting out kiezen worden gevolgd door onderzoek, zie Weijers, S., Walraven, M., Damstra, G., Roelofs, M., Meijs, M. van der, Voncken, E. & Heim, M. (2016). *Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut; Weijers, S. & Heim, M. (2017). *Verder met nieuw beleid lwoo. Tweede rapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht: Oberon; Weijers, S., Roelofs, M., Kieft, M., Exalto, R. & Suijkerbuijk, A. (2019). *Drie jaar ervaring met nieuw beleid lwoo. Eindrapportage van het voortgangsonderzoek naar opting out lwoo*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA Nijmegen.
- ¹³³ Brief van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019). *Passend onderwijs & Jeugdzorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31497 nr 334.

-
- ¹³⁴ *Memorie van Toelichting* op Variawet passend onderwijs en kwaliteit (v)so. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 34 022, nr. 3.
- ¹³⁵ *Memorie van Toelichting* op Variawet passend onderwijs en kwaliteit (v)so. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 34 022, nr. 3.
- ¹³⁶ Zie ook Onderwijsraad (2019). *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.



TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY