

Passend onderwijs in impasse

Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het Passend onderwijsbeleid

Mirko Noordegraaf en Bas de Wit

Samenvatting

In dit essay wordt op grond van een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke analyse en beoordeling van het Passend onderwijsbeleid, gevoed door de beleidsreconstructies van de Evaluatiecommissie Passend onderwijs (ECPO), geconcludeerd dat het beleid in een *impasse* verkeert. Ofschoon iedere vorm van beleid in gecompliceerde beleidsvelden (zoals het onderwijs) en weerbarstige omstandigheden (zoals in het geval van Passend onderwijs) grillig, beweeglijk en zoekend is, zijn die kenmerken in het dossier Passend onderwijs in dusdanig hevige mate aanwezig dat er eerder sprake is van *ongericht* dan gericht zoeken en beleid maken. Over de tijd heen verschuiven beleidsintenties en aanpakken niet alleen; partijen draaien om elkaar heen, en verplaatsen beleidslasten. In Engelstalige bestuurswetenschappelijke termen; het dossier toont eerder *'groping around'* dan *'groping along'*, en dat wordt in de literatuur niet als preferabel gezien.

Meer in het bijzonder laten we aangaande (a) het beleidsproces, (b) de sturing, en (c) de doorwerking van het beleid zien dat het beleid als een *technisch* en *geïsoleerd* dossier wordt benaderd. Passend onderwijs gaat over 'zorgleerlingen' die op maat gesneden onderwijs en ondersteuning moeten krijgen, en het beleid gaat vooral over regieaanwijzingen: scholen moeten dat samen of met anderen waarmaken. De maatschappelijke en ideologische dynamiek die achter dit dossier schuil gaat, wordt vermeden, en dat geldt ook voor de belastende consequenties voor scholen. Het feit dat zorgleerlingen vaak lastig te classificeren zijn en dat ze voor scholen niet bij voorbaat 'aantrekkelijke cliënten' zijn, wordt aan het zicht onttrokken.

Gedurende de afgelopen jaren is een *beleidsklem* in stand gehouden, en die is recent alleen maar sterker geworden:

- scholen moeten meer verantwoordelijkheden nemen voor Passend onderwijs,
- met minder geld,
- terwijl het aantal zorgleerlingen is gestegen en verder lijkt te stijgen.

Dat is een onmogelijke opdracht.

Zolang de connecties tussen het Passend onderwijs dossier en andere onderwijsdossiers (actieplan LeerKracht, Kwaliteitsagenda, taal en rekenen, et cetera) en meer zorggerichte dossiers (jeugd en gedragsstoornissen) worden verwaarloosd, en connecties tussen het dossier en samenleving – inclusief ouders – worden ondergewaardeerd, worden perverse processen versterkt:

- ouders hebben (perverse) prikkels om kinderen als zorgleerling te laten kwalificeren;
- scholen hebben (perverse) prikkels om zorgleerlingen buiten de deur te houden;
- bestuurders hebben (perverse) prikkels om aspecten van het dossier te vermijden, verantwoordelijkheden te verplaatsen en consequenties te verhullen.

Dat verhullen geldt ook voor de effecten van het beleid. Het is na jaren onduidelijk wat het beleid opgeleverd heeft, niet alleen in relatie tot de doelen, maar tevens in relatie tot de omstandigheden, bijvoorbeeld de (stijgende) aantallen zorgleerlingen. Wat leert Passend onderwijs over de instroom van zorgleerlingen en hoe worden zij gecategoriseerd? Ook de effecten van Passend onderwijs op latere onderwijs- en werkcarrières van zorgleerlingen blijven onduidelijk.

Het gevolg is dat een omkering van *'groping around'* naar *'groping along'* zal moeten plaatsvinden, waarbij perverse processen geminimaliseerd worden. Dat vraagt om minder nadruk op de techniciteit van het dossier, en meer nadruk op de politieke en reële kanten ervan – ook om de beleidsklem te reduceren. Vooral de instroom van zorgleerlingen vraagt om aandacht. Het vraagt tevens om meer nadruk op de relatie met andere dossiers, en minder nadruk op bestuurlijke processen – zoals het verplaatsen van verantwoordelijkheden – die de onproductieve tegenstelling tussen beleid en uitvoering versterken. Dat kan door het dossier te *'reframen'* en nieuwe verhaallijnen te ontwikkelen, en door andere (symbolische) interventies te plegen, mede gericht op het transformeren Passend onderwijs als onderwijsprobleem tot maatschappelijk probleem. Dat vraagt ten slotte om meer op innovatie gericht procesmanagement, waarbij een reëlere en meer gedifferentieerde aanpak van instroom en ondersteuning van zorgleerlingen plaatsvindt. Passend onderwijs zou minder als last moeten worden beschouwd, en meer als startpunt voor kwaliteitsimpulsen in het onderwijs. Het beleidsdossier Passend onderwijs wordt dan als maatschappelijke *innovatie-dossier* benaderd, en minder als probleemdossier.

1. Inleiding: de opdracht van de ECPO

Het overheidsbeleid ten aanzien van zorgleerlingen met specifieke onderbehoefte heeft de laatste jaren een nieuwe richting gekregen: Passend onderwijs.¹ Dat beleid werd in gang gezet om een aantal 'knelpunten' te ondervangen. Te veel leerlingen zaten thuis, wachtlijsten waren te lang en het speciale en reguliere onderwijs aan leerlingen met een handicap was niet goed genoeg. Uit recente onderzoeksrapporten (Ledoux et al. 2010; ECPO 2010) blijkt dat sinds de start van het beleidsproces Passend onderwijs de nodige wendingen zijn gemaakt, dat het beleidsproces hapert en zelfs dreigt stil te vallen.

Volgens de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs hebben verschillende gebeurtenissen 'een zwaar stempel gedrukt' op de ontwikkeling van Passend onderwijs.² In november 2009 is door toenmalig staatssecretaris Dijkema besloten tot een beleidsomkering (de zogenaamde 'heroverweging'), waarbij verschillende aanvankelijke uitgangspunten van Passend onderwijs werden herroepen. Gelijktijdig werden in 2009 en 2010 bezuinigingen aangekondigd op de budgetten en financiële middelen voor speciaal onderwijs. En nadat het kabinet Balkenende-IV was gevallen, werd de verdere vormgeving van de wetgeving over Passend onderwijs controversieel verklaard. Deze gebeurtenissen hebben er voor gezorgd dat in het kader van Passend onderwijs geplande activiteiten werden aangepast. Maar ze zorgden ook voor vertraging, uitstel en (in sommige gevallen) zelfs tot afstel van deze activiteiten.³ Op vrij grote schaal is bij de ontwikkeling van Passend onderwijs een pas op de plaats gemaakt.⁴ Dat heeft onder meer geleid tot een toenemende onzekerheid in het onderwijs over de voortgang van Passend onderwijs.⁵ Bovendien noemt de ECPO de resultaten en vorderingen die sinds de invoering van Passend onderwijs zijn geboekt, 'teleurstellend klein'.⁶

Een belangrijke doelstelling van de ECPO is om te evalueren hoe het beleidsproces Passend onderwijs vorm krijgt in het onderwijsveld. De ECPO volgt het beleidsproces Passend onderwijs en laat daartoe onderzoek uitvoeren. Hoewel het stagneren van Passend onderwijs vooral aan de hierboven beschreven gebeurtenissen wordt toegeschreven, constateert de ECPO dat het stagneren van Passend onderwijs vooral is te wijten aan een 'complex samenspel van factoren'.⁷ In dit essay wordt daar nader op ingegaan. De ECPO heeft het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht gevraagd om een essay te schrijven over de wijze waarop Passend onderwijs tot stand is gebracht en wat dit betekent voor de feitelijke ontwikkeling van Passend onderwijs. De ECPO wil de volgende vragen beantwoord zien:

¹ Ledoux et al. 2010, ix

² ECPO 2010, 9

³ ECPO 2010, 9

⁴ ECPO 2010, 23

⁵ ECPO 2010, 9

⁶ ECPO 2010, 17

⁷ ECPO 2010, 20

1. Op welke wijze heeft het beleidsproces Passend onderwijs vorm gekregen?
2. In hoeverre heeft dit beleidsproces het tot stand komen van Passend onderwijs positief of negatief beïnvloed?

In dit essay zullen we deze vragen gebruiken om drie aspecten van het Passend onderwijsbeleid te analyseren. In de eerste plaats het *beleidsproces* Passend onderwijs, waarbij wordt ingegaan op het verloop van het beleidsproces Passend onderwijs, de beoogde opbrengsten van Passend onderwijs, de wendingen die tijdens het proces zijn gemaakt en waarom. In de tweede plaats gaan we in op de *aansturing* van het beleidsproces, in het bijzonder op de wijze waarop leiding is gegeven aan het beleidsproces en beleidsproces financieel is ingericht, welke sturingsconcepten zijn toegepast en hoe de uitwisseling met het onderwijsveld is gelopen. Tot slot wordt in het essay aandacht besteed aan de *doorwerking* van het beleidsproces in relatie tot de totstandkoming van Passend onderwijs. Daarbij gaan we na welke resultaten en opbrengsten van het beleidsproces zich tot dusverre aftekenen en hoe het veld de opbrengsten van dit beleidsproces ervaart.

Omdat de ECPO in diverse notities en verslagen zelf al veel voorzetten voor antwoorden heeft gegeven en in feite zelf al een reconstructie van het Passend onderwijsbeleid heeft gemaakt (onder andere ECPO 2009; 2010), zullen we hieronder eerst beginnen met de analyse en conclusies van de ECPO zelf (paragraaf 2). De drie genoemde aspecten (beleidsproces, aansturing en doorwerking) zijn daarbij leidend. We hebben gebruik gemaakt van de door ECPO beschikbaar gestelde publicaties.⁸ Daarna zullen wij onze bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie presenteren, waarbij we opnieuw de drie aspecten langslopen (paragraaf 3). In de daarop volgende paragraaf 4 zullen wij op grond van onze reconstructie het Passend onderwijsbeleid beoordelen. We gebruiken daarbij zowel academische ijkpunten als bestuurlijke ijkpunten, zoals het in 2008 verschenen rapport van de Commissie Dijsselbloem. Tot slot presenteren we onze conclusies en de implicaties (paragraaf 5) – wat te doen?

⁸ De ECPO-analyses zijn vooral als richtinggevend en bruikbaar denkkader gebruikt bij het schrijven van dit essay. Daarbij moet worden aangetekend dat wij in dit essay niet pretenderen een volledig beeld of een uitputtende reconstructie te bieden van het Passend onderwijsbeleidsproces. Het is niet ondenkbaar dat andere partijen de ECPO-analyses op onderdelen relativeren.

2. Reconstructie van het beleid door ECPO

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in hoe het Passend onderwijsbeleid zich volgens de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) heeft ontwikkeld. Op grond van verslagen en notities is het mogelijk om de analyse te reconstrueren die het ECPO zelf van het Passend onderwijsbeleid heeft gemaakt. Zoals aangegeven bespreken we daarbij het *beleidsproces* (2.1), de *sturing* van het proces (2.2) en de *doorwerking* van het beleid (2.3). Daarbij willen we aantekenen dat het gaat om een analytisch onderscheid: in de beleidspraktijk zijn beleid, proces en doorwerking sterk met elkaar verweven, zoals zal blijken uit de reconstructie.

2.1 Een beweeglijk beleidsproces

Passend onderwijs werd ongeveer zes á zeven jaar geleden als nieuw beleid ingezet door de toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een aantal 'knelpunten' op te lossen dat speelde in het onderwijs rond leerlingen die extra zorg nodig hebben.⁹ Te veel kinderen zaten thuis, indicatiestellingen waren bureaucratisch, wachtlijsten voor speciaal onderwijs waren te lang en, onder andere doordat het aantal leerlingen dat in aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs verblijft bleef toenemen, bleven de kosten voor speciaal onderwijs groeien. Tegelijk was onvoldoende duidelijk wie welke verantwoordelijkheid had voor het oppakken van deze problemen. Bovendien was de kwaliteit van het onderwijs op een deel van de scholen in het regulier en speciaal onderwijs onvoldoende.¹⁰ Om het onderwijs aan zorgleerlingen 'transparanter' en 'doeltreffender' te maken, zou Passend onderwijs zich ten eerste moeten richten op het veranderen van de zorgstructuur in het onderwijs aan zorgleerlingen. Om voor alle leerlingen een passend aanbod van zorgvoorzieningen te realiseren, zouden instellingen voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en instellingen voor buitenschoolse zorg samenwerkingsverbanden binnen regionale netwerken moeten opzetten, waarin alle onderwijssoorten vertegenwoordigd zijn. Toegang tot de voorzieningen zou bij voorkeur via één loket toegankelijk moeten worden gemaakt voor leerkrachten en ouders, zodat die niet langer 'van het kastje naar de muur gestuurd zouden worden' (Obbink 2009). Regionale netwerken kregen bovendien een zorgplicht, dat wil zeggen: een verplichting om voor elke zorgleerling passend onderwijs te realiseren binnen het bestaande aanbod van scholen in het netwerk, liefst minder vaak in het speciaal onderwijs (vergelijk Obbink 2009). Daarnaast werd met Passend onderwijs beoogd om de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in de klas te verbeteren. Onder meer door de verbetering van de toerusting van leerkrachten zou geen enkele zorgleerling meer 'tussen en wal en schip' terecht moeten kunnen komen en zouden de leerprestaties en eindkwalificaties van zorgleerlingen moeten worden verbeterd.¹¹

⁹ Pranger et al. 2009, 9

¹⁰ ECPO 2009, 8; Ledoux et al. 2010, 1

¹¹ Pranger et al. 2009, 9-10; ECPO 2009, 8; ECPO 2010, 18

Hoewel het Passend onderwijsbeleid zich grotendeels rond het oplossen van deze 'knelpunten' heeft begeven, zijn de beoogde opbrengsten waaraan die oplossingen zouden kunnen worden afgemeten, niet vertaald in concrete, toetsbare doelstellingen.¹² Het ontbreken van duidelijkheid over wat Passend onderwijs precies wil bereiken, lijkt de belangrijkste grondslag voor de constatering van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs dat de beoogde opbrengsten van het beleid zijn omgeven door een 'voortdurende vaagheid'.¹³ De ECPO stelt vast dat in het onderwijsveld niet met eenduidige, uniforme beleidsdoelen wordt gewerkt, maar dat eerder sprake is van 'verschuivende doelen': het doel van Passend onderwijs is nooit definitief geformuleerd, maar wordt 'gaandeweg de rit verder bepaald en bijgesteld'.¹⁴

Deze bevinding staat voor de ECPO echter niet op zich. De commissie concludeert dat het verschuiven van doelen, het ontbreken van helderheid over opbrengsten en de onmogelijkheid om de effectiviteit van doelstellingen vast te stellen, negatieve gevolgen hebben gehad voor het tot stand komen van Passend onderwijs. Terwijl de aanpak van het beleidsproces er vooral op gericht was om beleidsdoelen te concretiseren in samenspraak met het onderwijsveld, lijkt het beleidsproces zich eerder los te hebben gemaakt van inhoudelijke doelen. De ECPO stelt dat 'de voortdurende vaagheid er toe heeft bijgedragen dat de discussies over de inhoud en vormgeving van Passend onderwijs zich vooral op de organisatorische aspecten en de financiële randvoorwaarden zijn gaan richten', in plaats van op kwaliteitsverbetering.¹⁵ De ECPO stelt dat bijvoorbeeld het in gang zetten van regionale netwerken met één loket in 2008 en 2009 laat zien dat het 'hoe' van Passend onderwijs zich ontwikkelde zonder dat het 'wat' bekend was.¹⁶ De beoogde veranderingen op het terrein van onderwijszorg hebben 'tot veel enthousiasme en beweging geleid'. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de feitelijke invoering van Passend onderwijs vertraagd wordt door 'bestuurlijke drukte' rond de regiovorming en onduidelijkheid over de uitwerking van en verantwoordelijkheden voor doelstellingen.¹⁷

De stagnatie van het Passend onderwijsbeleid wordt volgens de ECPO deels verklaard doordat doelen al werkende weg niet helderder werden. Uitwegen werden ook niet geboden door de wendingen (dat wil zeggen de door ECPO als 'cruciaal' aangemerkte gebeurtenissen en wisselingen van perioden in het beleidsproces). Zo constateert de ECPO dat de koerswijziging die toenmalig staatssecretaris Dijkma rond de heroverweging heeft ingezet, geen eenduidige omschrijving van concrete doelen bevat, en dat de invoering van het landelijk referentiekader en zogenaamde 'zorgprofielen' de onduidelijkheid eerder hebben vergroot dan verkleind.¹⁸ De inzet van deze nieuwe instrumenten om een dekkend zorgaanbod te realiseren en toe te werken naar meer transparantie over de inzet van zorgmiddelen in

¹² ECPO 2010

¹³ ECPO 2010, 17

¹⁴ ECPO 2009, 8

¹⁵ ECPO 2010, 17

¹⁶ ECPO 2010, 17

¹⁷ Huizenga 2010; zie ook ECPO 2009, 11

¹⁸ Bijvoorbeeld ECPO 2010, 17-18

scholen¹⁹, lijkt de voortgang van het beleidsproces volgens de ECPO te vertragen, omdat er onduidelijkheid blijft bestaan over de functie en status van het landelijk referentiekader, welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud ervan en welke effecten het referentiekader heeft op de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.²⁰ Ook de in de heroverweging voorgestelde wijzigingen in de financieringssystematiek achter Passend onderwijs (bijvoorbeeld de afschaffing van de leerling-gebonden financiering via een zogenaamde ‘rugzak’ en van uniforme criteria voor indicatiestellingen) en de sturingsproblemen rond de invulling van de zorgplicht²¹, zaaien volgens de ECPO verwarring. De ECPO constateert bijvoorbeeld dat duidelijke spelregels die waarborgen dat er in alle samenwerkingsverbanden sprake zal zijn van deskundige (bijvoorbeeld door het verlies van deskundigheid van het speciaal onderwijs en ambulante begeleiding) en transparante zorgtoewijzing, ontbreken.²² De onduidelijkheid over wat van scholen en besturen wordt verwacht, heeft volgens de ECPO geresulteerd in een ‘complex en onoverzichtelijk proces’ dat leidt tot een ‘passief afwachten’ van ontwikkelingen die al dan niet in gang worden gezet.²³

2.2 Wisselende aansturing van beleid

Bij de inrichting van het beleidsproces van Passend onderwijs lijken de conclusies die de Commissie Dijsselbloem (2008) trok over de invoering van grootschalige onderwijsvernieuwingen, een belangrijke rol te hebben gespeeld. Deze commissie uitte scherpe kritiek op de top down benadering waarmee de grote onderwijsvernieuwingen in de jaren ‘90 door de overheid aan het onderwijsveld werden opgelegd. Om niet opnieuw in de fout van een planmatige, top down aansturing te vervallen en vanuit de gedachte dat Passend onderwijs pas succesvol kan worden doorgevoerd als er voldoende draagvlak in het onderwijs en de samenleving voor is, is door de overheid gekozen voor een aanpak ‘van onderop’.²⁴ Het onderwijsveld kreeg – binnen de kaders van de regionale netwerken – maximale ruimte om via ‘lerende aanpak’ haar ideeën over Passend onderwijs te ontwikkelen op basis van de ervaringen die bij deze werkwijze werden opgedaan. Het overleg over de totstandkoming moest bovendien zoveel mogelijk via de geëigende kanalen en binnen de bestaande bestuurlijke structuren plaatsvinden. Deze werkwijze zou uiteindelijk moeten uitmonden in de ontwikkeling van een wettelijk kader voor Passend onderwijs.

¹⁹ Ledoux et al. 2010

²⁰ ECPO 2010, 24

²¹ Op basis van het heroverwegingsvoorstel ligt de *zorgplicht* voor Passend onderwijs bij de schoolbesturen, maar de *stuuringsmogelijkheden* (het toewijzen van middelen) bij de samenwerkingsverbanden. Daarmee lijkt de zorgplicht in een soort vacuüm te zijn beland. De zorgplicht kan alleen worden waargemaakt als besturen en samenwerkingsverbanden samenwerken, en dat vraagt om meer overleg (Ledoux et al. 2010).

²² ECPO 2010, 23

²³ ECPO 2010, 18

²⁴ Pranger et al. 2009, 56; ECPO 2009

Dat een proces 'van onderop' – waarin de vele partijen die in de regionale netwerken bij Passend onderwijs betrokken zijn, samen tot beleid moesten komen – niet eenvoudig is gebleven, blijkt uit de vaststelling dat het proces om te komen tot gezamenlijke ambities, intenties en plannen relatief traag is verlopen.²⁵ Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat de bij Passend onderwijs betrokken belanghebbenden vorm moesten geven aan abstracte begrippen en onduidelijke beoogde veranderingen, waarbij rekening moet worden gehouden met complexe wet- en regelgeving in het onderwijs. Het heeft ook te maken met de macht en de belangen die in het spel waren, zoals het dreigend autonomieverlies van partijen of de verdeling van financiële middelen.²⁶ De verklaring voor het aarzelende verloop van het beleidsproces rond Passend onderwijs wordt in eerdere publicaties echter vooral gezocht in de keuze voor de stapsgewijze, voorzichtige aanpak waarbij beoogde veranderingen stapje voor stapje worden gerealiseerd.²⁷

Ten eerste blijkt uit de bestudeerde evaluaties namelijk dat deze aanpak tot gevolg heeft gehad dat het beleidsproces Passend onderwijs niet onder een duidelijke, centrale regie heeft gestaan.²⁸ De indirecte in plaats van directe sturing heeft er voor gezorgd dat onduidelijk is gebleven wie van de vele bij het Passend onderwijs betrokken partijen waarover de regie voert, bijvoorbeeld over wat de zorgplicht nu precies inhoudt en hoe verantwoordelijkheden rond de zorgplicht zijn verdeeld.²⁹ De ECPO stelt: 'Het is regelmatig onduidelijk wie de kar trekt bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van beleid'.³⁰ Het gebrek aan visie op wat moet gebeuren, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, sectorraden en schoolbesturen en de onduidelijkheid over de speelruimte die het veld krijgt, heeft volgens de ECPO geleid tot een 'klimaat dat wordt gekenmerkt door wachten'.³¹ 'Eerst wachtte men op het zogenaamde referentiekader, nu op de financiële gevolgen van budgettering, verevening en mogelijke bezuinigingen, straks op de wet op de zorgplicht, daarna op de zogenaamde zorgprofielen en de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden'.³²

In de tweede plaats heeft de gekozen aanpak om Passend onderwijs grotendeels 'van onderop' in de praktijk te ontwikkelen, volgens de ECPO weinig opgeleverd. Met name de eerste fase van de invoering van Passend onderwijs stond, mede met het oog op het creëren van draagvlak, in het teken van het idee van 'laat duizend bloemen bloeien'.³³ Beleidsmakers wilden pas beslissen over de manier waarop doelstellingen gestalte moesten krijgen, als besturen en scholen er zelf – door te leren en te experimenteren – achter waren gekomen hoe dat het beste kon (vergelijk Obbink 2009). Regionale netwerken hebben alle ruimte gekregen om nieuwe organisatievormen op te zetten en nieuwe werkwijzen en interventies

²⁵ Pranger et al. 2009, 7

²⁶ Pranger et al. 2009, 56

²⁷ Pranger et al. 2009; ECPO 2009, 9

²⁸ ECPO 2009; ECPO 2010

²⁹ Ledoux et al. 2010, xiv; ECPO 2010, 27

³⁰ ECPO 2010, 21

³¹ ECPO 2010, 18 en 21-22

³² ECPO 2010, 21

³³ ECPO 2009

te ontwikkelen en uit te proberen, bijvoorbeeld door middel van experimenten en veldinitiatieven.³⁴ Het aantonen van effectieve werkwijzen door experimenten en onderzoek kost echter tijd en is in de praktijk weerbarstiger gebleken dat men aanvankelijk voorzag. En dat staat op gespannen voet met de druk die er was om wetgeving rond Passend onderwijs te realiseren.³⁵

De belangrijkste interventies in het beleidsproces Passend onderwijs lijken – op basis van de reconstructie van ECPO – gericht te zijn op het ondervangen van de risico's van het beleidsproces 'van onderop'. Tijdens het beleidsproces zijn op verschillende momenten pogingen ondernomen om de koers te wijzigen, opnieuw te beginnen, het beleid te herijken en doorstarts te maken. Dat proces kan met name worden waargenomen rond de 'heroverweging' die in 2009 door toenmalig staatssecretaris Dijkema werd ingezet. Een cruciale maatregel die deel uitmaakt van de heroverweging is de keuze voor een andere sturingsvisie, door de eerdere verplichting tot netwerkvorming binnen regio's terug te draaien en de regie bij afzonderlijke samenwerkingsverbanden van primair, voortgezet en speciaal onderwijs te leggen.³⁶ Deze heroverweging kwam voort uit de behoefte en gevoelde noodzaak om het aarzelende begin en de trage voortgang van het beleidsproces 'een slinger te geven', maar tegelijk ruimte te blijven geven aan het proces van onderop, zo blijkt uit een interne memo van de ECPO.³⁷ Uit de reconstructie van het beleidsproces blijkt ook de lastige positie van de staatssecretaris, die het stagnerende proces wilde bijsturen, zonder de strategie van onderop te wijzigen.³⁸ Deze spagaat mondde uiteindelijk uit in de keuze om de knelpunten op te lossen door te proberen een evenwicht te vinden tussen duidelijkheid, bezig te zijn met wetgeving en te leren van de praktijk.³⁹

Op basis van de ECPO-reconstructie kan worden geconcludeerd dat het beleidsproces Passend onderwijs op wisselende manieren is aangestuurd, waarbij in verschillende fasen verschillende accenten zijn gelegd op ruimte voor het veld en leren enerzijds, en (meer) centrale regie en planmatige impulsen anderzijds. Een aanpak die uiteindelijk weinig zoden aan de dijk lijkt te hebben gezet.

³⁴ Bijvoorbeeld Ledoux et al. 2010

³⁵ ECPO 2009

³⁶ Met de heroverweging krijgen de samenwerkingsverbanden een cruciale, centrale rol in de verdelingen van de beschikbare middelen voor speciale onderwijszorg, de totstandkoming van een dekkend zorgaanbod van onderwijsvoorzieningen (onder andere ambulante begeleiding) en de verdeling van de plaatsen op scholen voor speciaal onderwijs (ECPO 2010; Ledoux et al. 2010, 3).

³⁷ Huizenga 2010, 9

³⁸ Huizenga 2010, 6

³⁹ Huizenga 2010, 9

2.3 De geringe doorwerking van Passend onderwijs

Uit de evaluaties van de ECPO kan worden opgemaakt dat de doorwerking van het Passend onderwijsbeleid tot op heden tamelijk gering is, zowel wat betreft de inhoud als het beleidsproces van Passend onderwijs.

In meer inhoudelijke zin kunnen ten eerste vraagtekens worden geplaatst bij de effecten voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Terwijl men wilde leren van de uitkomsten van experimenten en veldinitiatieven en Passend onderwijs op die manier vorm wilde geven, blijkt uit de ECPO-analyses dat men daar nu op vooruit dreigt te lopen door de wetgeving te voltooien zonder dat geëvalueerd is of leerlingen daar daadwerkelijk profijt van hebben, en of, met andere woorden, Passend onderwijs positieve effecten heeft.⁴⁰ Dat is volgens de ECPO ook de reden dat het veld zich nog aarzelend opstelt: 'men weet (mede door het feit dat *'good practices'* nog maar mondjesmaat beschikbaar zijn), onvoldoende waar de aangekondigde veranderingen toe zullen leiden.'⁴¹

Ten tweede kunnen op basis van de analyses van ECPO kanttekeningen worden geplaatst bij effecten van beleid en aansturing op Passend onderwijs als beleidsproces. Het eerder beschreven ontbreken van centrale regie en de onduidelijkheid die daarmee gepaard gaat, zijn volgens de ECPO een belangrijke reden waarom in gang gezette activiteiten 'niet tot nauwelijks leiden tot concrete verbeteringen op de werkvloer' en waarom weinig vordering wordt gemaakt bij het werken aan draagvlak voor Passend onderwijs, het bevorderen van de deskundigheid van de leraren en het ontwikkelen van procedures voor de toewijzing van zorg.⁴² Vanaf de start van Passend onderwijs is prioriteit gelegd bij het vergroten van het draagvlak voor en de betrokkenheid bij Passend onderwijs onder leerkrachten.⁴³ Zij nemen een cruciale rol in bij het doen slagen van Passend onderwijs. De veronderstelling die immers onder het Passend onderwijsbeleid ligt, is dat naarmate leraren beter toegerust, ondersteund en opgeleid zijn om met beperkingen van zorgleerlingen om te gaan, er minder kinderen doorverwezen hoeven te worden naar het speciaal onderwijs omdat zij binnen het regulier onderwijs de mogelijkheden krijgen om zich optimaal te ontwikkelen. In dat kader werd het noodzakelijk geacht om leraren te professionaliseren, dat wil zeggen beter toe te rusten en hun deskundigheid te vergroten.⁴⁴ Uit de evaluaties van de ECPO blijkt echter dat leerkrachten nog in onvoldoende mate worden bereikt en wantrouwend zijn over (de gevolgen van) Passend onderwijs, dat voor hen een nog onvoldoende aantrekkelijk perspectief is (vergelijk Obbink 2009).⁴⁵ De ECPO signaleert dat leraren onbekend zijn met Passend onderwijs, geen concreet beeld hebben van wat Passend onderwijs voor hun dagelijkse werk zal betekenen, onzeker zijn over hun eigen kunnen, een gebrek aan ondersteuning in de klas vrezen, sceptisch zijn over een verzwaring van hun taken en een niveauperzaking

⁴⁰ ECPO 2010

⁴¹ ECPO 2010, 19

⁴² ECPO 2010, 17 en 21

⁴³ ECPO 2009; 2010

⁴⁴ Ledoux et al. 2010, x-xi

⁴⁵ ECPO 2009; 2010

verwachten.⁴⁶ Ook voelen ze zich nog onvoldoende eigenaar van Passend onderwijs.⁴⁷ De heroverweging en andere snelle wijzigingen hebben niet bijgedragen aan het vergroten van duidelijkheid, en daarmee het werken aan draagvlak niet gemakkelijker gemaakt.⁴⁸

Ook in het onderwijsveld lijken beleidswijzigingen en ingrepen door de overheid het draagvlak af te vlakken. Uit de ECPO-reconstructie komt naar voren dat het terugdraaien van de samenwerking die inmiddels binnen de regio's werd opgezet, in het onderwijsveld heeft geleid tot onbegrip en het gevoel dat een deel van de inspanningen die tot op heden geleverd zijn, voor niets is geweest.⁴⁹ Ook heeft de heroverweging het urgentiegevoel bij een aantal besturen doen verminderen, wordt de samenwerking binnen sommige regio's opnieuw bekeken en constateert de ECPO dat het onderwijsveld zich afwachtend is gaan opstellen.⁵⁰ De heroverweging leidt tevens tot onzekerheid over de status van verantwoordelijkheden en de wettelijke grondslag voor afspraken binnen de samenwerkingsverbanden.⁵¹ De twijfel over de haalbaarheid van Passend onderwijs (om leerlingen extra zorg te bieden) en het bij de uitvoering van Passend onderwijs uitgezette tijdspad, is vergroot door de financiële aanpassingen uit de heroverwegingsplannen, maar ook door de in 2011 door minister Van Bijsterveldt aangekondigde bezuinigingen van 300 miljoen euro, waaruit blijkt dat Passend onderwijs gerealiseerd moet worden binnen beperkte(re) budgettaire kaders.⁵²

⁴⁶ ECPO 2009, 17

⁴⁷ Vergelijk ECPO 2010, 23-24

⁴⁸ Ledoux et al. 2010, x

⁴⁹ Zie Ledoux et al. 2010, 137-138

⁵⁰ Ledoux et al. 2010, x en 138

⁵¹ Ledoux et al. 2010; ECPO 2010

⁵² Beleidsbrief 'Naar Passend onderwijs' van minister Van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer (d.d. 31 januari 2011). Brief geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/01/31/naar-passend-onderwijs.html> (maart 2011).

3. Bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie

De in de paragraaf 2 gepresenteerde reconstructie van de ECPO illustreert hoe de bij Passend onderwijs betrokken partijen over de jaren heen worstelen met een belangrijk beleidsdossier. Uit de reconstructie ontstaat een beeld van een *beweglijk* beleidsproces, dat op *wisselende* manieren is aangestuurd, terwijl de effecten van het beleid *gering* zijn. De vraag is hoe deze reconstructie vanuit een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke invalshoek is te begrijpen en te beoordelen. In paragraaf 3 gaan we in op het *begrijpen* van het beleidsproces: hoe zijn de vragen die de ECPO heeft gesteld rond het beleidsproces (3.1), de aansturing van het beleid (3.2) en de vermeende effecten (3.3) te beantwoorden vanuit de bestuurs- en organisatiewetenschap? En vooral: wat zit daarachter? Hoe kunnen we verklaren dat het proces, de aansturing en de effecten eruit zien zoals ze eruit zien? Op basis van de antwoorden op die vragen, zullen we daarna in paragraaf 4 het Passend onderwijsbeleid beoordelen en de bestuurlijke opdracht voor de komende jaren samenvatten. Vervolgens trekken we in paragraaf 5 conclusies, waaruit een aantal implicaties voortvloeit.

3.1 Beleidsprocessen

Vanuit bestuurs- en organisatiewetenschappelijke perspectieven op beleid en besluitvorming is het beeld van Passend onderwijs als een beweglijk proces niet vreemd. Sterker, de meeste bestuurs- en organisatiewetenschappelijke perspectieven maken duidelijk dat beleid en besluitvorming over het algemeen geen duidelijke lijn en loop hebben (March & Olsen 1979; Mintzberg 1978; Behn 1988; Teisman 1992; Stone 2002; WRR 2006). Zo manifesteren beleid en besluitvorming zich via stromen van mensen, ideeën, oplossingen, technieken, et cetera, en die stromen hoeven niet duidelijk aan elkaar gekoppeld te zijn. Bovendien zijn beleid en besluitvorming politiek geladen. Ze roepen strijd op: strijd om belangen, posities, reputaties en wat dies meer zij. Ook blijkt dat beleid en besluitvorming doorgaans geen nette sequentiële opbouw kennen, waarbij beleid stap voor stap tot stand komt. Beleidsvorming gaat met horten en stoten, terugkoppelingen en kan zelfs uit relatief losstaande 'ronden' bestaan. Tevens kan beleid *doelzoekend* zijn. Dat wil zeggen dat beleid bij de start geen heldere doelen kent, maar dat al werkende weg wordt ontdekt waar het eigenlijk om gaat. Beslissingen kunnen 'emergent' zijn, dat wil zeggen: opeens opkomen als bijproduct van bestuurlijk handelen. Tot slot kent beleid vaak een afwisseling van perioden van incrementele besluitvorming met kleine stapjes en snelle wendingen tijdens zogenaamde '*windows of opportunity*' of '*critical junctures*'. Die ramen en kruispunten kunnen bijvoorbeeld ontstaan tijdens een kabinetsformatie en het aantreden van een nieuw kabinet, of na incidenten die misstanden en falen aantonen.

Dit soort kenmerken wordt in de literatuur niet alleen als onvermijdelijk en beperkend of lastig gezien, maar ook gepresenteerd in termen van mogelijkheden. Doelzoekende en emergente processen kunnen al werkende weg voorkomen dat perverse effecten ontstaan, dat draagvlak wordt ontwikkeld en dat betekenisvolle uitkomsten worden gegenereerd. Het koppelen van stromen kan op de juiste momenten – tijdens de genoemde '*windows*' – tot versnelling en actie leiden.

In het geval van Passend onderwijs moeten we evenwel concluderen dat er weinig voortgang wordt geboekt, en dat beleidsramen nauwelijks beleidsverbetering genereren. Mede doordat toetsbare doelstellingen ontbreken, is het beleidsproces sterk doelzoekend, met duidelijke kritieke momenten, maar lijkt niet echt verder te komen. Doelen worden al werkende weg niet helderder, er blijft sprake van een 'voortdurende vaagheid' en wisselingen van perioden – ingezet door politiek-bestuurlijke ingrepen als de 'heroverweging' – bieden weinig nieuwe uitwegen. Het beleidsproces voltrok zich daarmee niet zozeer in rondes, die steeds nieuwe mogelijkheden boden, maar lijkt zich meer *in rondjes* te bewegen, waarbij het beleidsproces zich onafhankelijk van enig beleidsdoel lijkt te ontwikkelen. Partijen bewegen om doelen én om elkaar heen.

Passend onderwijs als 'wicked issue'

De zojuist genoemde proceskenmerken zijn vooral aanwezig als beleidsprocessen betrekking hebben op 'wicked', 'ongetemde' c.q. 'ambigue' beleidsissues (bijvoorbeeld March & Olsen 1969; 1989; Lerner & Wanat 1983; Lynn 1987; WRR 2006; Noordegraaf 2008; Hoppe 2010). Dat zijn issues die in meerdere opzichten controversieel en lastig te 'temmen' zijn. In technische zin bijvoorbeeld zijn deze issues niet goed tastbaar en meetbaar te maken. In ethische zin gaan ze gepaard met overtuigingsstrijd. Dat wordt versterkt door institutionele omstandigheden: indien de media of toezichhouders actief zijn en opletten, en als er kans is op politiek gedoe of electorale schade, dan is het lastig om beredeneerd een oplossing te genereren. Passend onderwijs lijkt een bijzonder 'wicked' of weerbarstig beleidsdossier te zijn. Die weerbarstigheid heeft drie kanten, die door de jaren heen tijdens het zoekende beleidsproces steeds de kop op steken.

In de eerste plaats is Passend onderwijs een *ideologisch omstreden* issue. Verschillende belanghebbenden denken verschillend over de gewenste aanpak van de vermeende problemen. Vooral de spanning tussen afzondering (hulp buiten reguliere kanalen aan zorgleerlingen met specifieke onderwijsbehoeften) en vermaatschappelijking (ondersteuning binnen reguliere kanalen zoals scholen voor primair en voortgezet onderwijs) valt op. In hoeverre is de zorg voor en het onderwijs aan zorgleerlingen een kwestie van 'normale' dienstverlening?

Ten tweede is Passend onderwijs een *belastend* issue. De aanpak van zorgleerlingen kost niet alleen geld, zeker met groeiende aantallen zorgleerlingen,⁵³ maar ook veel capaciteit.

⁵³ Deze toename van zorgleerlingen moet enigszins worden gepreciseerd en gespecificeerd. Het totale aantal zorgleerlingen (in het primair en voortgezet onderwijs) neemt tussen 2005/2006 en 2009/2010 toe (Dienst Uitvoering Onderwijs 2010, 2). Vooral het aantal zorgleerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs neemt toe (Ministerie van OC&W 2010, 10). Tevens is zichtbaar dat het aantal rugzakleerlingen, met name in het voortgezet onderwijs, sterk stijgt. Het totale aantal zorgleerlingen in het primair onderwijs stabiliseert juist (Dienst Uitvoering Onderwijs 2010, 2). Het totale aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs daalde de afgelopen vijf jaar licht (Dienst Uitvoering Onderwijs 2010, 2). In het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs is het aantal zorgleerlingen gestabiliseerd. Opvallend is dat het aantal rugzakleerlingen in deze twee laatste typen onderwijs alleen maar stijgt (van 2.054 leerlingen in 2005/06 naar 5.322 in 2009/10). Het aantal ambulant begeleidde leerlingen in zowel het (speciaal) basisonderwijs als het voortgezet onderwijs is toegenomen: in het (speciaal) basisonderwijs van bijna 14.000 leerlingen in 2005 tot meer dan 22.000 leerlingen in 2009, in het voortgezet onderwijs van bijna 7.000 leerlingen in 2005 tot 20.000 leerlingen in 2009 (Ministerie van OC&W 2010, 10).

Uit de reconstructie van de ECPO blijkt dat Passend onderwijs voor een belangrijk deel afhangt van de professionalisering van leraren en docenten. Zowel binnen als buiten reguliere kanalen moet er door besturen, scholen, onderwijspersoneel en hulpverleners veel worden geïnvesteerd in de aanpak van problemen. Dat geldt in het bijzonder binnen reguliere kanalen, zoals de school, wanneer van leerkrachten wordt verwacht dat ze extra vaardigheden hebben om er mee om te gaan. In hoeverre is Passend onderwijs een specialisme, dat specialistische deskundigheid van professionals vereist?

In de derde plaats is Passend onderwijs een issue dat zich relatief *autonoom* ontwikkelt: wie in aanmerking komt als *zorgleerling*, en wie, met andere woorden, in die categorie valt, en in welke mate er extra zorg nodig is, is niet alleen lastig te bepalen via een al dan niet uniforme indicatiestelling, maar voltrekt zich ook los van de dienstverlening (vergelijk Minne et al. 2009; Algemene Rekenkamer 2010).⁵⁴ En hoe het komt dat blijkbaar steeds meer kinderen in de categorie 'zorgleerlingen' of in 'cluster 4' (kinderen met gedragsstoornissen) vallen, en dat het aantal leerlingen dat geïndiceerd wordt voor speciale zorg blijft groeien, staat ook relatief los van de dienstverlening als zodanig.⁵⁵

Deze kenmerken van het *issue* Passend onderwijs zouden kunnen verklaren waarom betrokkenen vooral in rondjes rondraaien en waarom er wel veel 'bestuurlijke drukte' is, maar tevens weinig inhoudelijke voortgang. Passend onderwijs bevat explosief beleidsmateriaal, is duur, en is afhankelijk van (maatschappelijke) ontwikkelingen buiten het dossier.

3.2 De aansturing van beleid

In het verlengde van de genoemde kenmerken van beleids- en besluitvormingsprocessen, wordt ook genuanceerd gedacht over de aansturing van beleid. In plaats van een eenvoudige '*van plan naar praktijk*' gedachte wordt er veeleer in termen van '*tussen plan en praktijk*' over sturing gedacht (bijvoorbeeld Pressman & Wildavsky 1973; Lipsky 1980; Hill & Hupe 2002; Noordegraaf et al. 2010). Ten eerste kan beleid *planmatig* worden aangepakt. Het is daarmee echter niet zo maar effectief. Plannen kunnen lastig eenduidig te maken zijn, bijvoorbeeld omdat ze de uitkomst van (politieke) onderhandelingen zijn. Ook kunnen plannen vooral symbolische functies vervullen, of te weinig flexibel zijn om in te spelen op wisselende omstandigheden. In de tweede plaats kan beleid *top down* worden ingezet. Dat betekent echter niet per definitie dat beleid daarmee automatisch wordt gerealiseerd. Zo worden beleidsuitgangspunten vertaald als ze in andere circuits terecht komen, of roepen ze verzet op. Ook hoeft beleid niet automatisch in organisaties of door professionals in routines en werkwijzen te worden opgenomen.

⁵⁴ In de recente beleidsbrief 'Naar Passend onderwijs' van minister Van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer (d.d. 31 januari 2011) wordt gesteld dat het aantal leerlingen met een indicatie sinds 2003 met 65% is toegenomen. 'Het stelsel nodigt vooral uit om zoveel mogelijk leerlingen als hulpbehoevend te bestempelen en te verwijzen naar het speciaal onderwijs of naar speciale jeugdzorg. Inmiddels is er „iets mis“ met ruim 10% van de leerlingen in het primair onderwijs en bijna 20% in het voortgezet onderwijs' (p.2). Brief geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/01/31/naar-passend-onderwijs.html> (maart 2011).

⁵⁵ Hierbij wordt vooral bedoeld op de toename van het aantal (rugzak)leerlingen in het speciaal onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs tussen 2005 en 2009 (vergelijk Algemene Rekenkamer 2010, 18; Ledoux et al. 2010), vooral in de sector van het onderwijs aan kinderen met psychiatrische of gedragsstoornissen ('cluster 4') (vergelijk Dienst Uitvoering Onderwijs 2010, 3). De sterke groei van cluster 4 (vooral in het voortgezet speciaal onderwijs) is – volgens de Dienst Uitvoering Onderwijs – vooral te verklaren door een toename van het aantal geïndiceerde leerlingen met autisme en ADHD.

Over het eerste punt kunnen we in het geval van Passend onderwijs kort zijn: het doelzoekende karakter van het beleidsproces (zie boven) laat zien dat niet echt planmatig te werk is gegaan. Er worden steeds wel nieuwe starts en herijkingen beloofd, tijdens de *'critical junctures'*. Maar voor planmatige sturing levert dat weinig ijkpunten en criteria op, inclusief te weinig ijkpunten voor het aantonen van succes (zie hieronder). Gegeven de *'wickedness'* van het issue is dat op zich te legitimeren, maar via emergente (leer)processen is ondertussen weinig tot stand gebracht. De meest heldere planmatige impuls is van recente datum: op Passend onderwijs wordt 300 miljoen euro bezuinigd, terwijl aan de vertaling van Passend onderwijs in wetgeving een hoge prioriteit wordt gegeven.⁵⁶ Maar dat is een geëconomiseerde impuls die rond het issue in inhoudelijke zin weinig duidelijkheid zal verschaffen.

Ook over het tweede punt kunnen we relatief kort zijn, omdat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) in de meeste van haar beleidsvelden op complexe beleidsomstandigheden stuit die lastig top down kunnen worden aangestuurd. Dat er veel *'via het veld'* en van onderop wordt gestuurd is dan voor de hand liggend. Daar zijn in de afgelopen jaren allerlei voorbeelden van te zien geweest, waarbij via bestuurlijke kanalen (zoals de VO- en PO-Raad) en via meer indirecte kanalen (bij de Kwaliteitsagenda, het taal- en rekenonderwijs bijvoorbeeld, vergelijk Noordegraaf et al. 2010) interacties met het veld en tussen veldpartijen worden geregisseerd. Ten aanzien van Passend onderwijs neemt dat toch enkele bijzondere vormen aan, en daar moeten we wat langer bij stil staan.

Uit de ECPO-reconstructie komt in de eerste plaats vooral de *ongerichtheid* van de processen 'van onderop' naar voren, de zogenaamde *bottom up* processen. Er worden vele interacties op gang gebracht, tussen de perioden van meer directe sturing en *top down* visies in, maar die leveren weinig op. Dat kan versterkt zijn door de interferentie met andere dossiers, zoals de professionalisering van de leerkracht (bijvoorbeeld Commissie Leerkracht 2007), de verbetering van taal en rekenen (Onderwijsraad 2008b) en andere maatschappelijke opdrachten voor de school (Turkenburg 2005; Onderwijsraad 2008a). In de tweede plaats laten de ECPO-studies een *paradoxaal tijdsverloop* zien. Een basisspanning die bij sturing in complexe velden aanwezig is, is die tussen enerzijds de tijd nemen voor resultaat en anderzijds snel resultaat boeken. In het geval van Passend onderwijs levert dat paradoxale effecten op (vergelijk Stone 2002). Pogingen om het beleidsproces te versnellen werken eerder vertragend uit; vertragingen werken nieuwe versnellingen weer in de hand. De heroverweging Passend onderwijs bijvoorbeeld, die versnelling beoogde, leidde met de aankondiging van nieuwe maatregelen eerder tot stagnatie en stilstand. De poging om helderheid te brengen kan juist grotere onduidelijkheid genereren, omdat er strijd om de betekenis van wat gewild wordt kan ontstaan (opnieuw Stone 2002). Ten slotte kan in het beleidsproces Passend onderwijs een connectie worden waargenomen tussen de gekozen aanpak 'van onderop' en *andere sturingsimpulsen*. De zorg voor leerlingen met problemen komt in de loop van de tijd in de sfeer van *vraagsturing* terecht ('het kind centraal'). Mede onder invloed van de

⁵⁶ Zie Huizenga 2009, 15

opkomst van persoonsgebonden budgetten, ook in sectoren als de zorg, werd de mogelijkheid van 'rugzakjes' gecreëerd. Dat is extra complicierend, omdat die sturingsimpuls *ambivalent* is. Enerzijds stelt het bewuste en kiezende ouders in staat hun eigen dienstverlening in te kopen, anderzijds is het een poging om van een logge en in zichzelf gekeerde aanbodmentaliteit (en dus van 'bureaucratie' en verspilling) af te komen. Het netto resultaat is echter dat de aanpak van Passend onderwijs nog lastiger te beïnvloeden is, en dat er eerder een opwaartse dan een neerwaartse financiële druk ontstaat (vergelijk Minne et al. 2009).

Gegeven de besproken '*wickedness*' van het dossier is dit alles begrijpelijk, maar het roept wel de vraag op of de losse bottom up aanpak 'van onderop' en voor het veld belastende sturingseffecten het '*muddling through*'-karakter van het beleidsproces (Lindblom 1959) niet verder hebben versterkt.

3.3 De doorwerking van beleid

Uit de ECPO-reconstructie is wel duidelijk dat de uiteindelijke effecten ofwel de *doorwerking* van het Passend onderwijsbeleid als gering kan worden gekwalificeerd. Zowel in procestermen (bekendheid, draagvlak, et cetera) als in inhoudelijke termen (effecten voor leerlingen en hun ouders en de maatschappelijke opbrengst) is de uitkomst van jarenlange beleidsinzet mager. In het licht van bestuurs- en organisatiewetenschappelijke inzichten kunnen we die constatering nader preciseren.

In het geval van Passend onderwijs is het per definitie lastig om effecten aan te tonen en te sturen op resultaat en opbrengst. Dat heeft te maken met de ambiguïteit van het dossier, waar al eerder op gewezen is. Omdat de categorisering en aanpak van zorgleerlingen niet eenduidig operationeel is te maken en methodisch allerlei ruimte en ruis kent, is het lastig eenduidig te bepalen wat nu precies het probleem is en wat je daar aan kunt doen. Op welke gronden worden zorgleerlingen gecategoriseerd, hoe eenduidig is het labelen van (zorg)leerlingen, en wat is het effect van dat labelen? Omdat de effecten van hulp en interventies zich pas op langere termijn uiten (als ze zich al uiten), is het bovendien lastig op korte termijn effecten te meten. Hoe zit het met het effect van Passend onderwijs op latere studie- en beroeps carrières van zorgleerlingen? Dat neemt niet weg dat er in de sfeer van prestatiemeting van alles te doen is (bijvoorbeeld Moynihan 2008; Noordegraaf 2008). In plaats van *evidence-based* meten en handelen, zijn er allerlei vormen van *evidence-informed* en *practice-based* interventies denkbaar, waarbij onderzoek en ervaringskennis worden gebruikt om de zinvolheid van interventies te objectiveren en te duiden. In het geval Passend onderwijs valt op dat wel heel weinig moeite is gedaan om effecten tastbaar te maken. Dat heeft het (doel)zoekende proces versterkt.

Onlangs is in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur onderzocht welke implementatiestrategie(ën) het Ministerie van OC&W hanteert als ze beleid wil uitvoeren (Noordegraaf et al. 2010). Bestudeerd is vanuit welk perspectief wordt geprobeerd om de vertaling van ideeën naar uitvoeringspraktijken te maken. Eén van de cases die we bestudeerden was de case 'Kwaliteitsagenda', met bijzondere aandacht voor het verbeteren

van taal en rekenen. Het interessante daaraan, los van hoe de uitvoering is aangestuurd, is dat er op allerlei manieren resultaat is geboekt, zowel procesmatig als inhoudelijk. Wij concludeerden dat dit met enkele condities te maken heeft.

Ten eerste het *gevoel van urgentie*: partijen, inclusief scholen, waren (zijn) er van overtuigd dat er wat 'moet gebeuren' om taal en rekenniveaus te handhaven c.q. te herstellen. In de tweede plaats sloten de activiteiten in het licht van de Kwaliteitsagenda aan bij de *'core business'*: scholen beschouwden taal en rekenen niet als bijzaak, maar als essentieel en noodzakelijk. Voor veel scholen betekende het nieuwe mogelijkheden om uitgedijde takenpakketten te begrenzen. Tot slot werden scholen en leerkrachten aangesproken via *kennis*: via expertise en kennisnetwerken werd geprobeerd scholen te stimuleren 'excellentie' na te streven, waarbij niet alleen 'de lat omhoog moest' maar ook de 'gap' tussen meer en minder presterende scholen overbrugd moest worden. Dat werd door de door staatssecretaris Dijkma ingeschakelde Canadese socioloog en onderwijskundige Michael Fullan kracht bijgezet.

Deze randvoorwaarden (lees: succesfactoren) lijken in het Passend onderwijsdossier te ontbreken. Dat kan deels worden verklaard door het feit dat Passend onderwijs niet *ontlastend* werkt voor scholen – wat de Kwaliteitsagenda in zekere zin bereikte – maar *belastend*, zoals eerder is aangegeven. Extra bezuinigingen zullen dat verder versterken, maar zijn niet de enige reden om sceptisch te zijn. Omdat het dominante beleidsdiscours of beleidsverhaal (bijvoorbeeld Stone 2002) steeds meer nadruk is gaan leggen op 'kerntaken' (zoals taal en rekenen), 'opbrengsten' en 'rendementen' van scholen, zal de doorwerking van Passend onderwijs eerder op hindernissen dan op ondersteunende omstandigheden stuiten.

Voordat we implicaties kunnen schetsen is het eerst van belang om het beleidsproces en de aansturing daarvan nader te beoordelen, ook in de zin van welk soort bestuurlijke actie nu eigenlijk zichtbaar is geweest. Die beoordeling vindt plaats in de volgende paragraaf.

4. Bestuurs- en organisatiewetenschappelijke beoordeling

Op grond van de bestuurs- en organisatiewetenschappelijke analyse die in de vorige paragraaf is gepresenteerd, kiezen we in deze paragraaf voor een meer beoordelende toon. Hoe moeten we het Passend onderwijsbeleid – inclusief beleidsproces, sturing en doorwerking – beoordelen? Uit de analyse die in dit essay is gepresenteerd, moge duidelijk zijn dat wij geen onverkort negatief oordeel vellen. Immers, in paragraaf 3 hebben we laten zien dat beleids- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot lastige dossiers en in complexe velden zelf weerbarstig zullen zijn.

Toch moet de balans uiteindelijk doorslaan naar een negatieve beoordeling, aangezien het beleidsproces Passend onderwijs wel erg zoekend is geweest. De wijze waarop het beleidsproces vorm heeft gekregen, heeft het tot stand komen van Passend onderwijs negatief beïnvloed. Om met Behn (1988) te spreken, die benadrukte dat beleidsmanagement altijd een kwestie van *'groping'* is – van zoeken en tasten – heeft het beleidsproces rond Passend onderwijs veeleer de gedaante van *'groping around'* aangenomen dan van *'groping along'*. Behn beschouwt het ongericht of 'blind' tasten en zoeken als problematisch; het tweede (het gericht tasten en zoeken) als preferabel. In plaats van gericht zoeken en aftasten, is eerder in het duister getast. Dat heeft te maken met enkele bestuurlijke patronen die in de casus Passend onderwijs zijn te ontwaren. Betrokkenen, inclusief het Ministerie van OC&W, hebben goedbedoeld, maar onbedoeld ingezet op specifieke bestuurlijke acties, die eerder pervers dan effectief zijn gebleken. We bespreken ze hieronder, opnieuw uitgesplitst naar beleidsproces (4.1), aansturing (4.2) en doorwerking (4.3).

4.1 Het beleidsproces

Het verloop van het beleidsproces rust in feite op twee soorten bestuurlijke actie die het 'in rondjes draaien' hebben versterkt. In de eerste plaats hebben de bij Passend onderwijs betrokken partijen de inhoud van het beleidsdossier en de afhankelijkheid van andere dossiers in meerdere opzichten vermeden. Belanghebbenden hebben de ideologische en belastende dimensies te weinig serieus genomen en het dossier te veel als technisch en geïsoleerd dossier benaderd. De afhankelijkheid van andere onderwijsdossiers, zoals de versterking van de professionaliteit van leraren, de Kwaliteitsagenda en de nadruk op het verbeteren van taal en rekenen, maar ook van meer medische dossiers, inclusief de diagnose van gedragsstoornissen, is vermeden.

Ten tweede hebben partijen de lasten van het Passend onderwijs dossier proberen te verplaatsen, vooral door van scholen te verwachten dat ze de zorg voor zorgleerlingen zouden vervlechten met reguliere onderwijsprocessen. Dat is met de recente brief van de minister van OC&W over Passend onderwijs alleen maar sterker geworden.⁵⁷ Passend onderwijs laat heel duidelijk de klem zien waarin beleidsmakers en andere bij Passend onderwijs betrokken actoren zich bevinden (vergelijk Noordegraaf 2008):

- scholen moeten verantwoordelijkheid nemen,
- terwijl er minder geld beschikbaar komt,
- en de aantallen zorgleerlingen zijn gestegen en lijken te stijgen.

Besturen en scholen moeten vorm geven aan het Passend onderwijsbeleid, maar juist door het ontbreken van eenduidige doelstellingen moeten ze dat doen zonder houvast en focus. De doelbewust door de overheid geschapen onduidelijkheid over wat verplicht wordt, roept bij schoolbesturen en leraren juist een behoefte op aan visie, richting en duidelijkheid (vergelijk Obbink 2009). Te weinig sturing leidt tot onvrede over proces en opbrengsten, het gevoel stuurloos te zijn en zonder richting te opereren. Te veel sturing, echter, stuit op weerstand in het onderwijsveld en een gebrek aan draagvlak. Leerkrachten en docenten willen geen groot-schalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf opgelegd krijgen – zoals ook is gebleken uit het rapport van de commissie Dijsselbloem (2008). Maar het opbouwen van een onderwijsvernieuwing ‘van onderop’ valt ook niet mee, zoals het beleidsproces rond Passend onderwijs laat zien (vergelijk Obbink 2009). En de beleidsklem wordt nog klemmender door het feit dat van het veld meer verantwoordelijkheden worden verwacht, zeker in tijden waarin ‘governance’ en instellingsautonomie worden benadrukt, terwijl die uiteindelijk door stringente bezuinigingen met minder middelen kunnen worden waargemaakt. De meest recente impulsen (eind januari 2011) in het dossier Passend onderwijs, naar aanleiding van de brief die minister Van Bijsterveldt naar de Tweede Kamer stuurde⁵⁷, versterken de klem. Via nieuwe regieaanwijzingen wordt de verantwoordelijkheid van scholen verder versterkt, terwijl de aangekondigde bezuinigingen van 300 miljoen euro de financiële mogelijkheden flink reduceren.

4.2 Aansturing van beleid

De wisselingen in aansturing, nauw verbonden met bredere ontwikkelingen als vraagsturing, laten enkele bestuurlijke patronen zien die de lastige gang van zaken rond Passend onderwijs eerder hebben versterkt dan afgezwakt. In de eerste plaats lijkt in het Passend onderwijsbeleid geen echte eigenaar te bestaan, of is er de neiging om eigenaarschap te *verschuiven*, zeker als er onwelgevallige opdrachten liggen. Vanuit de rijksoverheid vindt verschuiving naar lokale scholen en besturen binnen samenwerkingsverbanden plaats, van lokale samenwerkingsverbanden naar regio's, en van regionaal weer naar nationaal of lokaal, et cetera.

⁵⁷ Scholen krijgen de verantwoordelijkheid (in de vorm van een zorgplicht) om voor elk kind een zo goed mogelijke plek in het onderwijs te vinden. Scholen moeten rekening houden met de zorgbehoefte van het kind en met de voorkeuren van de ouders, maar ook met de mogelijkheden die een school heeft om de leerling passend onderwijs aan te bieden. Het budget voor passend onderwijs wordt verlaagd van 3,7 miljard naar 3,4 miljard in 2012. Zie beleidsbrief 'Naar Passend onderwijs' van minister Van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer (d.d. 31 januari 2011). Brief geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/01/31/naar-passend-onderwijs.html> (maart 2011) en toelichting op de brief ('Passend onderwijs voor ieder kind', <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/nieuws/2011/01/31/passend-onderwijs-voor-ieder-kind.html>, maart 2011).

In de tweede plaats lijkt er sprake te zijn van *overvraging*. Vanuit instellingen bezien, in het bijzonder de scholen, is het de vraag of Passend Onderwijs niet te veel verlangde, naast allerlei andere taken en opdrachten waar scholen zich sterk voor moeten maken. Dat geldt zeker in op *prestaties* gerichte tijden, waarin scholen – voor ze het weten – als ‘zwak’ te boek staan, of worden aangemerkt als ‘achterstandschool’. Dat laatste sluit overigens letterlijk aan op wetenschappelijke inzichten over de perverse effecten van prestatiegerichte impulsen (bijvoorbeeld De Bruijn 2001). Wanneer instellingen moeten presteren is het verleidelijk om de ‘gemakkelijkere gevallen’ te behandelen. Dat wordt ook wel ‘*creaming*’ of ‘*cherry picking*’ genoemd. En zorgleerlingen zijn over het algemeen geen ‘*cherries*’.

De nadruk op perverse effecten is overigens ook interessant, omdat dat niet alleen betrekking heeft op de neiging van scholen om zo min mogelijk zorgleerlingen te bedienen, maar tevens op de neiging van andere partijen, zoals ouders, om leerlingen als zorgleerlingen te laten classificeren. In een recente studie van het Centraal Planbureau wordt gesteld dat beleidsveranderingen mede tot onbedoelde effecten hebben geleid door strategisch gedrag van ouders en scholen (Minne et al. 2009). Daarmee wordt gedoeld op de mogelijkheid dat het beleid een latente vraag onder ouders en scholen naar zorg voor leerlingen naar boven heeft gehaald (Minne et al. 2009, 19). Ook daar bestaan blijkbaar perverse prikkels voor. Dat roept de vraag op of er niet naar nieuwe verbindingen tussen scholen en samenleving, *in casu* ouders, moet worden gezocht, om de stijgende aantallen zorgleerlingen te beperken. Voor ouders kan er een (perverse) prikkel zijn om hun kind als zorgleerling te labelen, terwijl het voor ouders ongunstig is als een school (te) veel zorgleerlingen heeft.

4.3 De doorwerking van beleid

Tot slot is in het essay geconstateerd dat sprake is van geringe effecten en opbrengsten van Passend onderwijs, in weerwil van prestatiegerichte tijden. Dat heeft te maken met een specifiek bestuurlijk patroon, dat geduid zou kunnen worden als *verhullen*. In het beleid(sproces) is structureel de vraag blijven liggen welke effecten Passend onderwijs moet genereren en of doelstellingen op een andere manier bereikt kunnen worden. Inhoudelijke doelstellingen lijken naar te achtergrond te zijn verdwenen, ten koste van een dominante nadruk op proces, aansturing, het organiseren van capaciteit en op de uitvoering van beleid. Het dossier Passend onderwijs gaat in hoge mate over verantwoordelijkheden en regie, en recent over geld, en nauwelijks over schoolervaringen en onderzoek naar zorgleerlingen in schoolorganisaties. Dat is gegeven het ideologische en belastende karakter van het dossier verleidelijk, maar niet verstandig. Het versterkt het *geïsoleerde* karakter van het dossier Passend onderwijs.

5. Conclusies en implicaties

5.1 Omkering

Passend onderwijs bevindt zich in een impasse. De uitweg uit deze impasse is geen zaak van een extra school- en docenteninzet en nadruk op 'evidence based' Passend onderwijs, zoals in voorgaande paragrafen al enigszins is aangegeven. Het is eerder zaak om van 'groping around' naar 'groping along' te komen, waarbij *het technisch geïsoleerde karakter van het dossier wordt doorbroken, verantwoordelijkheden minder worden verschoven om lasten te verplaatsen, en meer gedifferentieerde (passend) onderwijspraktijken in scholen worden vormgegeven*. In een weerbarstig en complex beleidsdossier als Passend onderwijs mag worden verwacht dat meer *gerichte* processen worden georganiseerd, die zich laten informeren door gepolitiseerde praktijken en praktische effecten, ook rond perverse prikkels, en dat het beleidsproces effectief wordt aangestuurd.

Meer specifiek kan dat worden gerealiseerd door de 'perverse' bestuurlijke actie, waarover in dit essay is geschreven, te reduceren. In lijn met de in paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 beschreven perverse acties zal de volgende *omkering* plaats moeten vinden.

In de eerste plaats is het zaak om in plaats van de controversiële inhoud van het beleidsdossier te vermijden en de ideologische en belastende dimensies te veronachtzamen, de confrontatie te zoeken. Dat betekent dat Passend onderwijs meer als *politiek* dossier benaderd moet worden. Daarbij moet meer aandacht zijn voor de ideologisch geladen inhoud van Passend onderwijs en de gepolitiseerde setting waarin het beleidsproces zich ontwikkelt, waarbij bijvoorbeeld meer oog is voor de strijd om proces- en tijdsverloop en prioriteiten in beleid en uitvoering. Vooral de *beleidsklem* zal doorbroken moeten worden: meer verantwoordelijkheden voor scholen, met minder geld en gestegen aantallen zorgleerlingen is *de facto* niet te combineren. Zolang die beleidsklem in stand wordt gehouden is het beleid meer symbolisch dan reëel, maar wel met reële effecten, niet in de laatste plaats omdat scholen zich (te) belast zullen voelen.

Ten tweede zouden de lasten van Passend onderwijs niet meer verplaatst, maar eerlijk verdeeld moeten worden tussen bijvoorbeeld rijksoverheid en het onderwijsveld. Ook moet het eigenaarschap in het Passend onderwijsbeleid niet worden verschoven tussen verschillende bestuurlijke en uitvoeringsniveaus. Het eigenaarschap voor de realisering van Passend onderwijs moet worden gedefinieerd, waarbij vervolgens één of meer van de betrokken partijen zich Passend onderwijs toe-eigenen. Nieuwe verbindingen tussen scholen en samenleving, in het bijzonder ouders, zijn daarbij – zoals aangegeven – van belang. Op het niveau van de school kunnen schoolleiding, leerkrachten en ouders samen invulling geven aan Passend onderwijs, vooral ook in het licht van de dubbele positie van ouders waar we eerder op wezen (als ouders van kinderen, en als bij de school betrokken ouders). Een leerling met problemen is niet alleen zaak van de school.

In de vierde plaats moet ervoor gezorgd worden dat Passend onderwijs het veld niet (verder) overvraagt. Door niet alles tegelijk op het bordje van besturen en scholen te leggen en veranderingen te doseren, kunnen het beleid en de uitvoering van Passend onderwijs op een bij het onderwijs passend tempo worden gerealiseerd.

Ten slotte blijkt uit het essay de noodzaak om de effecten en opbrengsten van Passend onderwijs niet te verhullen, maar bloot te leggen, bijvoorbeeld door ervaringskennis aan te wenden, meer geobjectiveerd zicht te krijgen op het labelen en de instroom van zorgleerlingen, en door connecties met andere onderwijs- en zorgdossiers te creëren. Het dossier zal minder technisch en minder geïsoleerd moeten worden benaderd.

5.2 (Innovatie)aanpak

Uit de in het essay gepresenteerde analyse van het Passend onderwijsbeleidsproces vloeit tevens een aantal *aanpakken* voort om bovenstaande uitgangspunten te realiseren. Een manier om Passend onderwijs te realiseren, is door het beleidsdossier te *'reframen'*. Veranderingen in het dominante beleidsverhaal, ook tegenover maatschappelijke verhalen (en sentimenten) rond Passend onderwijs, zijn geëigend. Dat betreft de *labelling* van het dossier ('Passend onderwijs?') en de *invulling* van het dossier, vooral in termen van de relatie tussen kwaliteit en kosten. Een meer *gedifferentieerde* benadering van zorgleerlingen is op zijn plaats. Het betreft ook de *relatie* met andere dossiers, zoals taal en rekenen en de professionalisering van leerkrachten, en tevens de relatie met medische dossiers, inclusief jeugd, opvoeding en gedragsstoornissen. Het isoleren van het dossier Passend onderwijs is bestuurlijk verleidelijk, maar zorgt in de uitvoeringspraktijk voor extra complicaties, zeker als de besproken klem van zoveel mogelijk kwaliteit bieden tegen zo laag mogelijke kosten onbesproken blijft.

Daarbij zouden bewindspersonen en beleidsmakers via *symbolische interventies* de percepties van het dossier kunnen beïnvloeden. Het in wezen *'wicked'* dossier wordt telkens als technische materie behandeld, ook in de recente brief aan de Kamer van minister Van Bijsterveldt, terwijl het sterke maatschappelijke en ideologische aspecten kent. Een verdere optimalisatie van een technisch-bestuurlijke aanpak van Passend onderwijs is een illusie, zoals we hebben laten zien. De vraag is veeleer: wat is kwaliteit van onderwijs, te midden van maatschappelijke transities die veranderingen in jeugd, opvoeding en gedrag genereren?

Beleidsmakers zouden tot slot hun voordeel kunnen doen met veranderingen in *procesmanagement*. Met een meer procesmatige aanpak die niet via de geëigende bestuurlijke kanalen loopt en de tegenstelling tussen 'beleid' en 'veld' aanjaagt, maar die indirecter is en kwaliteitsimpulsen produceert, kan worden geprobeerd het verloop van beleidsprocessen te beïnvloeden. Daarbij zal niet alleen een evenwicht moeten worden gevonden tussen voortgang en verzet (vergelijk Noordegraaf 2008, 101), waar de nadruk vaak op ligt in beleidsprocessen in complexe beleidsvelden, maar tevens tussen saneren en innoveren. Hoe kan het Passend onderwijs mede onder druk van financiële beperkingen zodanig aangepast worden dat perverse prikkels in het onderwijs worden gereduceerd, en kwaliteitsimpulsen ontstaan, in plaats van dat het op zich al technisch dossier vooral een financieel dossier wordt? Dat betekent dat het omgaan met een dossier als Passend onderwijs niet alleen tijd zal vragen, maar ook om andere perspectieven, niet-bestuurlijke projecten en nieuwe connecties tussen circuits, zoals onderwijs- en zorgcircuits. Passend onderwijs moet dan eindelijk als een *innovatiedossier* worden gezien.

6. Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2010, *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 338, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Behn, R.D., 1988, Management by Groping along. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7, 643-663.

Bruijn, J.A. de, 2001, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwing (Commissie Dijsselbloem), 2008, *Tijd voor Onderwijs*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Commissie Leraren (Commissie Rinnooy Kan), 2007, *LeerKracht!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Dienst Uitvoering Onderwijs, 2010, *Factsheet Passend Onderwijs*. Geraadpleegd via http://www.passendonderwijs.nl/files/media/nieuws/Factsheet_Passend_Onderwijs.pdf (maart 2011).

Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO), 2009, *Op weg naar Passend onderwijs. Advies over de voortgang*. Den Haag: ECPO.

Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO), 2010, *Op weg naar Passend onderwijs 2. Voortgang 2009/ 2010*. Den Haag: ECPO.

Hill, M. & P. Hupe, 2002, *Implementing Public Policy*. London: Sage.

Hoppe, R., 2010, *The Governance of Problems. Puzzling, Powering, Participation*. Bristol: Policy Press.

Huizenga, P., 2010, *Het traject Passend onderwijs in fragmenten uit beleidsdocumenten*. Interne memo ECPO.

Ledoux, G., E. Smeets & C. van Rens, 2010, *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/ 2010*. Amsterdam/ Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ ITS.

Lerner, A. W. & J. Wanat, 1983, Fuzziness and Bureaucracy. *Public Administration Review*, 43, 500-509.

Lindblom, C., 1959, *The Science of 'Muddling Through'*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

- Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L.E., 1987, Policymaking: Goals and Meanings. *Managing Public Policy*. Boston: Little Brown, ch. 8, pp. 24-49.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 1979, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, Bergen.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010, *Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OC&W.
- Minne, B., H.D. Webbink en H.P. van der Wiel, 2009, *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mintzberg, H., 1978, Patterns in Strategy Formation, *Management Science*, 24 (9), 934-948.
- Moynihan, D.P., 2008, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Noordegraaf, M., M. van der Meulen, A. Bos, M. van der Steen, M. Pen, 2010, *Strategische sturing? Implementatiestrategieën van het Ministerie van OC&W*. Den Haag: OC&W.
- Noordegraaf, M., 2008, *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten* (2^e druk). Bussum: Coutinho.
- Obbink, H., 2009, Ook onderwijsvernieuwing 'van onderop' blijkt ingewikkeld. *Trouw*, 26 september 2009. Geraadpleegd via <http://www.trouw.nl> (januari 2011).
- Onderwijsraad, 2008a, *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad, 2008b, *Partners in onderwijsopbrengst. Naar een sterkere opbrengstgerichtheid in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pranger, R., L. Muller, T. van Schilt-Mol, L. Sontag, M. van Vijfeijken, A. Vloet, 2009, *Stand van zaken koplopers Passend onderwijs*. Tilburg: IVA.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky, 1973, *Implementation*. Los Angeles: University of California Press.

Stone, D.A., 2002, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.

Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investering*. Den Haag: VUGA.

Turkenburg, M., 2005, *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2006, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.