



# **PASSEND ONDERWIJS – PASSEND BELEID?**

## **Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs**

Prof. dr. Victor Bekkers  
Prof. dr. Mirko Noordegraaf  
Prof. dr. Sietske Waslander  
Drs. Bas de Wit MSc.





**PASSEND ONDERWIJS – PASSEND BELEID?**  
**Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs**

Prof. dr. Victor Bekkers  
Prof. dr. Mirko Noordegraaf  
Prof. dr. Sietske Waslander  
Drs. Bas de Wit MSc.

## Colofon

De evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een onafhankelijke commissie met als taak de experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs te evalueren en de minister van OCW over de vormgeving van Passend onderwijs te adviseren. De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

|                                       |                 |
|---------------------------------------|-----------------|
| Drs. E.D.C.M. Lambrechts              | Voorzitter      |
| Prof. dr. I. A. van Berckelaar- Onnes | lid             |
| Drs. J. Gispen                        | lid             |
| Prof. dr. J. L. Peschar               | lid             |
| Prof. dr. J.C. van der Wolf           | lid             |
| Dr. R. Gonggrijp                      | secretaris      |
| Dr. C.M. van Rijswijk                 | extern adviseur |

Passend onderwijs – Passend beleid?

Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs

Prof. dr. Victor Bekkers  
Prof. dr. Mirko Noordegraaf  
Prof. dr. Sietske Waslander  
Drs. Bas de Wit MSc.

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2011.  
ISBN 978-94-90955-03-7

### **Bestellingen van publicaties**

ECPO  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Email: [post@ecpo.nl](mailto:post@ecpo.nl)

### **Ontwerp en opmaak**

Jannemieke Klinkhamer

### **Drukwerk**

AB Promotions

© ECPO, Den Haag  
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# **PASSEND ONDERWIJS – PASSEND BELEID?**

## **Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs**

Prof. dr. Victor Bekkers  
Prof. dr. Mirko Noordegraaf  
Prof. dr. Sietske Waslander  
Drs. Bas de Wit MSc.



# Inhoud

|  |            |
|--|------------|
| <b>Voorwoord</b>   | <b>7</b>   |
| <b>Passend onderwijs. Wie en waar is de regisseur</b>                            | <b>13</b>  |
| Victor Bekkers   |            |
| Inleiding  | 15         |
| 1. Een lerende ontwerpstrategie  | 17         |
| 2. Een magische driehoek, politiek, beleid en sturing                            | 21         |
| 3. Wie en waar is de regisseur?  | 27         |
| 4. Conclusie en implicaties  | 34         |
| 5. Literatuur  | 37         |
| <b>Passend onderwijs in impasse</b>  | <b>41</b>  |
| Mirko Noordegraaf en Bas de Wit  |            |
| Samenvatting   | 43         |
| 1. Inleiding; de opdracht van de Ecpo  | 45         |
| 2. Reconstructie van het beleid door de Ecpo                                     | 47         |
| 3. Bestuurs en organisatiewetenschappelijke reconstructie                        | 54         |
| 4. Bestuurs en organisatiewetenschappelijke beoordeling                          | 60         |
| 5. Conclusie en implicaties  | 63         |
| 6. Literatuur  | 65         |
| <b>De geschiedenis herhaalt zich: passend onderwijs en de onzichtbare leraar</b> | <b>71</b>  |
| Sietske Waslander  |            |
| Inleiding  | 73         |
| 1. Passend onderwijs als onderwijsinnovatie                                      | 74         |
| 2. Lessen over onderwijs innovatie   | 77         |
| 3. Passend onderwijs: een reconstructie  | 79         |
| 4. Interferentie met ander beleid  | 89         |
| 5. Reflectie   | 91         |
| 6. Tot slot  | 96         |
| 7. Noten en literatuur   | 98         |
| <b>Over de auteurs</b>   | <b>101</b> |
| <b>BIJLAGE 1</b>   | <b>103</b> |
| Deelnemers expertmeeting 25 maart 2011   |            |





## Voorwoord

Deze bundel bevat drie essays over de beleidsvorming rondom Passend onderwijs. Hoewel de beleidsvorming rondom Passend onderwijs strikt genomen nog geen lange geschiedenis kent, is het – ongeveer vijf jaar na de start - toch interessant eens na te gaan onder welk gesternte dit proces is begonnen en hoe het daarna is verlopen. Het gaat daarbij vooral om de reconstructie van uitgangspunten en de sturing van het proces. Deze wens tot reconstructie vloeit niet voort uit een soort intellectuele nieuwsgierigheid, maar is vooral gericht op het verzamelen van bouwstenen voor toekomstig beleid. Juist nu, op het moment dat het beleid een nieuwe fase ingaat, is het van belang de balans van het tot nu toe gevoerde beleid op te maken om te zien of daar implicaties voor de toekomst aan verbonden kunnen worden.

Vanuit deze overweging heeft de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) aan drie deskundigen (prof. dr. V. Bekkers, prof. dr. M. Noordegraaf en prof. dr. S. Waslander) gevraagd een essay over de ontwikkeling van het beleid rondom Passend onderwijs te schrijven. Zij zijn geen van drieën bij het proces rondom Passend onderwijs betrokken geweest, maar waren wel – ieder vanuit zijn specifieke expertise - intensieve toeschouwers.

*Prof. dr. Victor Bekkers* is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn werk is vooral gericht op de empirische studie van het overheidsbeleid.

*Prof. dr. Mirko Noordegraaf*, hoogleraar publiek management, is werkzaam bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit van Utrecht. Zijn werk concentreert zich op organisatie- en managementvraagstukken in het publieke domein. Prof. Noordegraaf schreef zijn bijdrage samen met *drs. Bas de Wit MSc*. Deze werkt op dit moment aan de afronding van zijn proefschrift over de verhouding tussen leidinggevenden in het voortgezet onderwijs (bestuurders, schoolleiders en middenmanagers) en docenten.

*Prof. dr. Sietske Waslander* is hoogleraar sociologie bij de TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg. Zij is gespecialiseerd in onderzoek naar vraagstukken omtrent de inrichting van het onderwijsbestel, de inrichting van complexe onderwijsorganisaties en duurzaam vernieuwen.

De auteurs van de essays leveren hun bijdragen vanuit verschillende perspectieven. Daardoor komen zij ook tot verschillende conclusies. Zie de samenvattingen van hun bijdragen. Naast deze verschillende accenten is er echter ook sprake van een aantal in het oog springende gemeenschappelijke gezichtspunten.

Eén van die gemeenschappelijke gezichtspunten betreft het *gebrek aan regie* en duidelijke sturing. Bekkers verwoordt dit kernachtig in de titel van zijn bijdrage: *'Passend onderwijs. Wie en waar is de regisseur?'*. Noordegraaf en De Wit spreken in dit verband van 'rondtasten' in plaats van 'aftasten'.

Een tweede punt dat in elk van de bijdragen aan de orde komt is de *keuze voor de 'lerende aanpak' en de implicaties daarvan*. Allen zetten vraagtekens bij de vanzelfsprekendheid waarmee voor deze lerende aanpak is gekozen en met name bij de wijze waarop met die lerende aanpak is omgegaan.

Een derde, daarmee verband houdend, gemeenschappelijk thema is dat van het *onvoldoende gebruik van de beschikbare expertise*. Dit aspect wordt vooral door Waslander beklemtoond, maar komt ook in de bijdragen van de andere auteurs aan de orde.

Een vierde punt, waarschijnlijk het meest belangrijk, betreft het verschijnsel dat Passend onderwijs vooral als een *'technisch dossier'* is behandeld, zonder daarbij aandacht te besteden aan de maatschappelijke en ideologische doelstellingen. Het gevolg was dat rond dit dossier in de loop der jaren een negatief imago werd opgebouwd: Passend onderwijs werd een soort 'rest-onderwijs' voor die leerlingen die niet meekunnen in de stroom van het reguliere onderwijs en waarvoor dus zorg nodig is. Het is in dit kader opmerkelijk dat deze leerlingen steeds worden benoemd als zorgleerlingen, een categorie waarmee vele scholen liever niet worden geassocieerd. In feite gaat het in de meeste gevallen om leerlingen voor wie een gewone dagelijkse onderwijspraktijk geldt en voor wie - afhankelijk van de beperking - additionele zorg wordt georganiseerd. Een omkering in de benadering, beeldvorming en terminologie van *speciale zorgleerlingen* naar *gewone leerlingen die soms meer en soms minder extra zorg nodig hebben* is daarom belangrijk en kan helpen om Passend onderwijs een positiever imago te geven.

Dat positieve imago is naar de mening van de ECPO ook om een andere reden belangrijk. Het is nodig om scholen te motiveren om zich met alle energie te richten op de leerlingen die te maken hebben met Passend onderwijs. Het is opvallend dat er weinig onderlinge samenhang tussen twee majeure beleidsoperaties van OCW - de 'kwaliteitsagenda' en 'Passend onderwijs' - valt te onderkennen. Scholen hebben in het kader van 'opbrengstgericht werken' veel aandacht besteed aan het expliciteren van doelstellingen en het zichtbaar maken van resultaten. Ook vanuit het ministerie is er veel energie besteed aan het duidelijk profileren en faciliteren van dit beleid, waarmee het wellicht een van de successen van de laatste jaren is geworden. Onvoldoende werd echter herkend dat deze kwaliteitsagenda ook een groot deel van de leerlingen aangaat die vanuit Passend onderwijs worden benaderd. In andere woorden: Passend onderwijs is een deel van de kwaliteitsagenda, waarbij specifieke zorg de leerlingen helpt om die leerstandaarden te bereiken die ook voor andere (groepen) leerlingen gelden. Op deze wijze geformuleerd en vormgegeven krijgt het dossier Passend onderwijs de lading die het verdient: leerlingen positief begeleiden naar een voor hen bereikbaar opleidingsniveau. Dat is een opdracht die geldt voor alle scholen.

De drie in deze bundel bijeengebrachte essays zijn tijdens een door de ECPO georganiseerde expertmeeting d.d. 25.03.11 door de auteurs en de leden van de ECPO met een aantal deskundigen uit het onderwijsveld uitvoerig besproken. Tijdens deze discussie bleek dat de hoofdlijnen van de in de essays beschreven verschijnselen en conclusies bij vrijwel alle aanwezigen<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bijlage 1 biedt een overzicht van de deelnemers aan deze expertmeeting.

veel weerklank vonden. Het lijkt dan ook een goede zaak wanneer de toen gevoerde discussie op korte termijn op grotere schaal wordt voortgezet. Zo'n discussie is nooit te laat: het onderwijs moet zich kunnen uitspreken over de centrale opdracht en welke doelen met welke middelen gerealiseerd kunnen worden. Hoewel het verleidelijk is om hier verder uit te weiden over de ter beschikking staande middelen, wil de ECPO op deze plaats volstaan met de constatering dat het opleiden van leerkrachten het beginpunt van elke onderwijsvernieuwing moet zijn en niet het sluitstuk: een standpunt dat centraal staat in het essay van Waslander.

Onderwijs heeft - en de ECPO wil dat graag benadrukken - drie centrale functies. In de eerste plaats moet het onderwijs *kwalificeren*, kennis en vaardigheden aan leerlingen overdragen. In de tweede plaats moet het onderwijs leerlingen in staat stellen om op de markt van opleiding en arbeid een plaats te vinden, de *allocatiefunctie*. In de derde plaats moet het onderwijs *socialiseren*, de leerlingen voorbereiden op een plaats in de samenleving waarvan ze deel gaan uitmaken. Deze drie functies gelden niet uitsluitend voor de leerlingen die regulier onderwijs volgen. Ze gelden even goed voor die leerlingen die daar - om welke reden dan ook - extra hulp en aandacht bij nodig hebben. Daarmee vervalt de noodzaak om voor deze leerlingen *afzonderlijk* beleid te voeren en groeit het besef dat deze leerlingen vooral gebaat zijn met een geïntegreerde aanpak die beter aansluit bij wat scholen en leraren zullen ervaren als hun "*core business*".

Naar de mening van de ECPO is er alle reden om de twee beleidslijnen (die van de 'kwaliteitsagenda' en die van 'Passend onderwijs') in elkaar te schuiven en daarmee Passend onderwijs onderdeel te maken van een brede kwaliteitsagenda. Een kwaliteitsagenda waar naast leerstandaarden voor taal en rekenen, meer opbrengstgericht werken en een kwaliteitsimpuls voor leraren, straks ook de extra ondersteuning voor leerlingen die dat voor kortere of langere tijd nodig hebben, deel van uit maakt. Op deze wijze zou een positieve impuls aan Passend onderwijs gegeven kunnen worden. Voor alle scholen geldt immers dat ze opbrengstgericht moeten werken en dat resultaten van leerlingen zichtbaar gemaakt moeten kunnen worden. Voor alle scholen geldt dat ze een beroep moeten kunnen doen op arrangementen in de leerlingenzorg, over de volle breedte van de leerling-populatie. En voor alle scholen zou moeten gelden dat ze naar ouders communiceren hoe ze de overeengekomen leerstandaarden willen bereiken en welke expertise ze kunnen inschakelen als er specifieke zorg moet worden ingeroepen.

Met deze constatering hebben de essays van drie deskundigen die zich hebben gebogen over het achterliggende beleidsproces van Passend onderwijs, een (wellicht) onverwachte, maar wel duidelijke, boodschap voor de toekomst opgeleverd. Die toekomst kan vandaag beginnen.

Drs. E.D.C.M. Lambrechts

Voorzitter Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.







# **Passend onderwijs. Wie en waar is de regisseur?**

## **Over de verbroken verbindingen tussen politiek, beleid en sturing**

Victor Bekkers





## Inleiding

Het overheidsbeleid ten aanzien van leerlingen met specifieke onderwijs- en zorgbehoeften is sedert 2005 een nieuwe richting ingeslagen. De toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevr. Van der Hoeven, stelde dat de bestaande zorgstructuur haar beste tijd had gehad. Daarbij verwees zij naar een aantal knelpunten: kinderen die thuis zitten, wachtlijsten voor het speciale onderwijs, bureaucratie rondom indicatiestelling voor speciale hulp, onvoldoende aansluiting en samenwerking met de (jeugdzorg), onduidelijke verantwoordelijkheden en onvoldoende kwaliteit. Dit alles tegen de achtergrond van een forse groei van het aantal leerlingen in het speciale onderwijs, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel zwaar op de proef werd gesteld (Ledoux et al, 2010). Onder het banier van het programma 'Passend onderwijs' werd een zoektocht gestart naar mogelijke oplossingen. Deze zoektocht werd gekenmerkt door de wens om oplossingen 'van onderop' te ontwikkelen. Daartoe werden veldinitiatieven genomen en experimenten opgestart. De minister van OC&W zorgde voor de subsidiering hiervan. De idee was dat regionale netwerken zouden worden gevormd ter ondersteuning van een betere samenwerking tussen de instellingen uit het primaire, voortgezette en speciale onderwijs en de instellingen voor buitenschoolse zorg. Daarnaast werd de noodzaak onderstreept om de ouders van zorgleerlingen (als vragende partij) een meer centrale positie te geven in deze regionale netwerken. Op deze manier zouden regionale voorzieningen worden gecreëerd die op een passende manier in de lokale vraag naar speciaal onderwijs en zorg zouden voorzien. Flexibiliteit en maatwerk komen hierdoor binnen handbereik. Ook werd getracht de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen in de klas te verbeteren. Dit door meer aandacht te besteden aan de competenties en vaardigheden van leerkrachten, maar ook door meer aansluiting te zoeken bij de competenties van de zorgleerling. Het ministerie zou leren van de praktijk. Vervolgens zouden deze lessen worden omgezet in wetgeving op een grond van een evaluatie door de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO).

Anno 2009 bleek dat deze zoektocht niet altijd het beloofde resultaat opleverde. De toenmalige verantwoordelijke staatssecretaris, mevrouw Dijkstra, besloot vervolgens tot een heroverweging. Verschillende overwegingen speelden daarbij een rol: de aanhoudende groei van het aantal zorgleerlingen waardoor de kosten nog verder de pan uitrezen; de angst dat de in gang gezette regionale netwerken te veel tijd en energie zouden vragen van de deelnemende partijen, omdat ingewikkelde bestuurlijke samenwerkingsconstructies werden opgezet; en tenslotte de vrees dat de verbeteringslag ten aanzien van de kwaliteit in de klas onvoldoende zou worden gerealiseerd.

Een koerswijziging was daarom noodzakelijk (Ledoux et al, 2010). Veel minder werd vertrouwd op de rol van de regionale netwerken. Het accent werd - onder andere - verschoven naar een grotere rol van het reguliere onderwijs in het bieden van Passend onderwijs op grond van de ontwikkeling van een landelijk referentiekader, naar een meer transparante zorgtoedeling, naar het weer laten aansluiten van de te bieden zorg op de bestaande samenwerkingsverbanden, en naar de ontwikkeling van lokale zorgtoewijzingsprocedures die

gebaseerd zouden worden op een handelingsgeoriënteerde diagnostiek in plaats van een indicatiestelling op grond van algemeen geldende criteria etc. ( Ledoux et al, 2010).

In 2010 werd de op stapel staande wetgeving die noodzakelijk was om bovenstaande koerswijziging mogelijk te maken, door de val van het kabinet-Balkenende IV verhinderd. Deze wetgeving werd immers controversieel verklaard. Niet alleen het wetgevingstraject stakte, maar ook het implementatieproces. De door de financiële crisis afgedwongen noodzaak om fors te bezuinigen op de overheidsfinanciën, had ook gevolgen voor de opzet van Passend onderwijs. Ook Passend onderwijs kon de miljoenen dans niet ontspringen. Met het aantreden van het nieuwe kabinet, Rutte, werd duidelijk dat op deze vorm van onderwijs 300 miljoen euro zou worden bezuinigd. Hoe die bezuinigingen werden ingevuld, werd pas duidelijk toen het kabinet Rutte in januari 2011 de eerste contouren van een nieuw stelsel voor Passend onderwijs schetste. Een storm van protest brak vervolgens los.

De wijze waarop Passend onderwijs zich, gedurende de afgelopen jaren, heeft ontwikkeld, is nogal ongrijpbaar geweest. We zien dat het beleid in de loop der jaren tal van koerswijzigingen heeft doorgemaakt. Opzet en doelstellingen verschoven meerdere malen. Deels had dit te maken met externe ontwikkelingen (zoals financiële crisis). Deels had dit te maken met veranderende inzichten, maar deels had dit ook te maken met de wijze waarop het beleid is ontwikkeld. Vandaar dat de vraag gerechtvaardigd is, of het proces van beleidsvoering iets zegt over de inhoud van het gevoerde beleid alsmede over de tussentijdse resultaten? Of anders gezegd, bestaat er een mogelijke relatie tussen de wijze waarop dit beleidsvoeringproces is geregisseerd dan wel is aangestuurd, en de geboekte resultaten?

In dit essay presenteer ik een aantal bestuurskundige leerstukken die van belang kunnen zijn voor de beantwoording van bovenstaande vraag. Daarbij dienen deze leerstukken vooral als een spiegel die aanleiding kan geven voor debat, discussie en dialoog. Vandaar dat gekozen wordt voor een essay. Het gaat dus niet om een wetenschappelijk verantwoorde toetsing van bepaalde leerstukken.

In de ontwikkeling van Passend onderwijs is gekozen voor een lerende ontwerpstrategie die op grond van 'trial and error' zoekt naar passende aanpakken voor een complex probleem dat gekenmerkt wordt door een grote mate van onzekerheid. Hoe 'passend' is een dergelijke lerende ontwerpstrategie? Dit is de eerste vraag die zal worden gesteld. Ten tweede is het belangrijk om de relatie tussen politiek, beleid en sturing voor het voetlicht te brengen. De keuze voor een beleidsproces van 'onderop' heeft namelijk niet alleen gevolgen voor de wijze waarop de politieke doelstellingen die met het beleid worden beoogd, worden gerealiseerd. Het heeft ook gevolgen voor de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de ontwikkeling van het te voeren beleid. In paragraaf drie neem ik dit ter hand. In paragraaf vier richt ik me op de wijze vraag, wat relevante sturings- en regiomodellen zijn en onder welke condities deze modellen effectief kunnen worden ingezet. Geldt dit ook voor de sturings- en regiomodellen die gehanteerd zijn in Passend onderwijs? In paragraaf vijf worden tenslotte enkele conclusies getrokken ten aanzien van de vraag, hoe de keuze voor een bepaald ontwerpproces van invloed is geweest op de voortgang en de uitkomsten van Passend onderwijs.

# 1. Een lerende ontwerpstrategie

In de bestuurskunde wordt vaak een verband gelegd tussen de aard van een maatschappelijk vraagstuk en de wijze waarop het daarop toegesneden beleid kan worden ontworpen (Hoppe, 1989; Van Heffen, 1993). Hoe zit die relatie in elkaar? We volgen daartoe Van Heffen die een onderscheid maakt tussen vier ontwerpstrategieën.

Een *routinematige ontwerpstrategie* is vooral toegesneden op problemen die relatief getemd zijn. We weten namelijk wat de oorzaken en gevolgen van het probleem zijn. Er is dus een uitgewerkt causaal model voorhanden dat gebaseerd is op solide kennis. Op grond hiervan kunnen relatief gemakkelijk aangrijpingspunten voor interventie worden afgeleid. Veelal bouwen deze voort op reeds ontwikkelde standaardoplossingen waarvoor ook standaardprocedures zijn ontwikkeld. Oplossingen worden met name geselecteerd op grond van hun 'technische manipuleerbaarheid' (Van Heffen, 1993:75-75). Een bekend voorbeeld van een tembaar probleem is de aanpak van verontreinigd oppervlaktewater.

In de *diagnostische ontwerpstrategie* gaat het om een complex probleem waarvoor wel een beroep kan worden gedaan op bestaande theoretische inzichten en beschikbare empirische gegevens. Het probleem is complex maar beleidsmakers zijn wel in staat om een diagnose van het probleem te maken en dus de oorzaak-gevolg relaties op te sporen en daarmee mogelijke aangrijpingspunten voor interventie in kaart te brengen. Zij weten echter alleen niet, of deze interventies de beoogde resultaten te weeg zullen brengen, vanwege de complexe causale samenhang. Een duidelijk hiërarchie van oorzaak-gevolg relaties is niet voorhanden. Veeleer kenmerkt het probleem zich door allerlei nevenschikte oorzaak-gevolg relaties die zich tot elkaar verhouden als een netwerk. Het gevolg is dat ontwerpers zich beperken tot een deel van het probleem, tot een deel van de puzzel, waarvoor wel een oplossing voor handen is. Het is echter niet duidelijk wat de effecten zijn van deze aanpak voor andere delen van de puzzel. De selectie van de puzzelstukjes die ter hand worden genomen, wordt bepaald door de politieke prioriteiten die worden gesteld. Het zijn deze prioriteiten die tevens bepalen welke deelinterventies als meer of minder geschikt of geoorloofd worden beschouwd (Van Heffen, 1993:76).

In de *intuïtieve ontwerpstrategie* is er geen zekerheid van kennis omtrent de relatie tussen oorzaken en gevolgen. Om in deze lacune te voorzien laat een beleidsmaker zich leiden door intuïtie en ervaringskennis. Door deze onzekerheid wordt het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering deels losgelaten; fasen die in de vorige twee benaderingen nog relatief gescheiden van elkaar waren. In deze ontwerpstrategie gaat het om een relatief eenvoudig probleem dat bestaat uit een beperkt aantal oorzaak-gevolg relaties; alleen beleidsmakers weten niet hoe deze relaties precies in elkaar zitten. Vaak schetst een beleidsontwerper verschillende scenario's of beelden van mogelijke oplossingen die wellicht aangrijpingspunten voor interventie kunnen bevatten, maar zeker weet hij het niet. Gedurende het uitvoeringsproces wordt vervolgens bekeken of het beleid en de in te zetten middelen bijgesteld moeten worden in het licht van veranderende omstandigheden.

Ook kan bijstelling plaats vinden, omdat nieuwe ervaringskennis beschikbaar is gekomen (Van Heffen, 1993:77). Belangrijk in deze benadering is dat de opgedane kennis wel wordt gecodificeerd en dat op grond van deze codificatie robuuste ontwikkelingslijnen worden ontwikkeld.

Tenslotte is er een *lerende ontwerpstrategie*. Deze is gericht op het ontwikkelen van beleid dat eveneens betrekking heeft op een complex probleem maar ook hier geldt weer dat geen solide en betrouwbare kennis voorhanden is. Ook bestaande ervaringen en intuïtie worden niet beschouwd als een serieuze bron van kennis. Alles is onzeker. Bovendien spreken kennis en informatie over de aard van het probleem of de relevantie van een aanpak elkaar tegen. Elke interventie kan worden gezien als een poging zich te wagen op glad ijs. Hierdoor ontstaat ook politieke verdeeldheid over de vraag wat te doen. In dit geval trachten beleidsmakers door 'trial and error' te bezien – al werkende weg – of bepaalde interventies al dan niet zoden aan de dijk zetten. Ook kan weerstand ertoe leiden dat gezocht wordt naar andere interventies (Van Heffen, 1993:77). Belangrijk in deze benadering is eveneens dat de opgedane kennis wordt gecodificeerd en dat op grond van deze codificatie robuuste ontwikkelingslijnen worden ontwikkeld. Hiermee wordt de deur geopend voor een meer intuïtieve ontwerpbenadering als zijnde wellicht een volgende stap.

In Passend onderwijs wordt gekozen voor een 'lerende aanpak'. Een lerende aanpak creëert zijn eigen dynamiek en met de keuze voor een dergelijke aanpak krijgt het beleid een specifieke vorm. Past deze lerende aanpak wel bij de problemen waarvoor Passend onderwijs als aanpak is ontwikkeld? Mijn antwoord hierop is ambivalent.

Eenzijds kan worden geconstateerd dat de problematiek waarvoor het programma Passend onderwijs in het leven is geroepen, een complexe problematiek is. Deze complexiteit is gedurende het traject niet veranderd. Deze complexiteit is onder meer af te lezen uit de lijst met knelpunten zoals die uit de evaluatie van de leergebonden financiering uit 2004 naar voren kwam. Ook worden ze genoemd in de nota over de herijking van zorgstructuren zoals deze in september 2005 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Het zijn verschillende soorten van knelpunten die elkaar versterken, zonder dat een eenduidige hoofdoorzaak kan worden benoemd. Er is dus geen eenduidig causale hiërarchie voorhanden.

Daarnaast heeft de complexiteit van Passend onderwijs te maken met de noodzaak om maatwerk te leveren. Het gaat dan om het vermogen te kunnen spelen op de specifieke zorg- en onderwijsbehoeften van leerlingen (om dus Passend onderwijs te kunnen bieden) in het licht van het specifieke aanbod binnen een regio. Vraag en aanbod moeten niet alleen passend zijn, maar deze passendheid moet ook nog een keer binnen een bepaalde regio worden gevonden. Daarnaast zien we dat we in het 'matchen' van vraag en aanbod te maken hebben met relatief autonome instellingen. Deze autonomie is deels wettelijk bepaald (dat geldt zeker voor de onderwijsinstellingen en meer in het bijzonder voor het bijzondere onderwijs) en deels wordt deze bepaald door de noodzakelijke professionele kennis, kunde en vaardigheden waarop een beroep wordt gedaan. De complexiteit van Passend onderwijs wordt daarnaast bepaald door het feit dat ook de toekenning van een rugzakje aan zorgleerlingen ertoe leidt dat ouders zich steeds meer gaan opstellen als een

autonome, vragende partij. Het gevolg is dat elk knelpunt een eigen netwerk van relatief autonome partijen genereert. Hierdoor overheerst fragmentatie.

Anderzijds moeten we ons de vraag stellen of de kennisbasis die nodig is om gericht te kunnen interveniëren op deze problemen wel zo onzeker is. Veel van deze knelpunten zijn relatief bekende problemen. Onzekerheid ontstaat alleen door de mate waarin ze elkaar versterken of verzwakken. Het opzetten van een loket is op zichzelf een ingewikkelde zaak, maar de kennis die hiervoor nodig is, is echter ruim voorhanden, bijvoorbeeld omdat gemeenten al vanaf eind jaren '90 hiermee bezig zijn. Zo bestond er lange tijd een programma van het ministerie van BZK dat zich richtte op het opzetten van geïntegreerde loketten (Overheidsloket 2000). Ook over het creëren van vormen van regionale samenwerking (zij het op andere beleidsdomeinen) en de problemen die zich hierbij voordoen, is reeds veel bekend. Daarnaast is er ook in het kader van de WSNS samenwerkingsverbanden veel ervaring opgebouwd die wellicht veel productiever had kunnen worden gemaakt. Dat geldt ook voor regionale expertisecentra. En als we het hebben over specifieke behandelprogramma's, en de vaardigheden en kennis die hiervoor nodig zijn, dan kan eveneens geconcludeerd worden dat ook dit geen 'terra incognita' is. Ook hierover is relatief veel bekend, zeker daar waar het gaat om bijvoorbeeld de aanpak van hoogbegaafdheid of de aanpak van leerstoornissen zoals dyslexie. Het is echter de vraag of die kennis wel breed beschikbaar was, en in hoeverre gegroeide praktijken bepaalde kennis niet hebben buitengesloten? De tragiek is mijns inziens dan ook dat veel knelpunten – daarbij ook kijkende naar de lijst van knelpunten zoals opgesomd bij de heroverweging die in 2008 en 2009 door de toenmalige staatssecretaris mev. Dijkstra is opgesteld – enigszins te voorspellen waren. Kortom, de vraag kan eerder worden gesteld of een adequate kennismanagementstrategie wel voorhanden was: wat is relevante kennis die beschikbaar is, waar bevindt zich deze en hoe kan die kennis beschikbaar en bruikbaar worden gemaakt? Gegeven deze in principe voorhanden zijnde kennisbasis, is dan een lerende benadering wel de meest voor de hand liggende benadering?

Deze vraag kunnen we ons opnieuw stellen, wanneer we kijken naar het concept van Passend onderwijs. In de stukken is er sprake van een relatief 'leeg concept'. Het gaat om Passend onderwijs aan zorgleerlingen. Wat passend is en wie die zorgleerlingen zijn, blijft relatief open. Het gevolg daarvan is dat zorgleerlingen in beleidsmatige zin op één hoop worden gegooid. Deze leegte zou een lerende benadering kunnen rechtvaardigen, maar is dit ook daadwerkelijk het geval? Enerzijds is sprake van variëteit aan zorgleerlingen. Anderzijds kunnen we (zeker als we specifieker kijken) stellen dat er op zijn minst drie soorten van doelgroepen zijn: namelijk de zorg aan kinderen die hoogbegaafd zijn, de zorg aan kinderen die leerstoornissen hebben en de zorg aan kinderen die gedragstoornissen hebben (en natuurlijk zijn er allerlei mengvormen die het complex maken). Het onderscheid tussen deze drie groepen maakt het mogelijk om heel gericht specifieke kennis aan te bieden. Hulp- en zorgverleners beginnen immers niet met een schone lei. Er is immers voldoende (praktijk- en wetenschappelijk gecodificeerde) kennis over relevante diagnose- en behandelprogramma's voorhanden – zeker daar waar het gaat om ondersteuning aan hoogbegaafde

kinderen en kinderen met een leerstoornis. Ook deze overwegingen stellen vraagtekens bij de noodzaak om te kiezen voor een lerende benadering. Kortom, het concept was minder leeg dan men op voorhand zou denken.

### **Balans**

Wat kunnen we op grond van bovenstaande exercitie leren? In de ontwikkeling van Passend onderwijs is gekozen voor een lerende ontwerpstrategie, waarin door middel van 'trial and error' wordt gewerkt. Hierbij past een beleidsproces dat 'emergent' is, dat alle kanten kan uitspringen, en dat per lokale of regionale context specifiek kan worden ingevuld. De lerende aanpak van Passend onderwijs doet recht aan de complexiteit van het probleem waarvoor Passend onderwijs een oplossing wil vinden. Echter, de kennisbasis waarop het beleid zou kunnen worden gebaseerd, is veel groter dan gedacht. Het is de vraag, of men niet veel meer en beter gebruik had kunnen maken van reeds bestaande ervaringen en kennis dan wel van kennis en ervaring die elders ontwikkeld was, zeker daar waar het de meer organisatorische knelpunten betrof. Dat geldt ook voor het bij elkaar brengen van de kennis die nodig is om binnen Passend onderwijs een meer doelgroepgerichte benadering te kiezen. In hoeverre hebben overwegingen van 'not invented here' een rol gespeeld bij de keuze voor een lerende aanpak?

Op grond van bovenstaande typologie zou men ook kunnen verwachten dat gekozen zou worden voor een meer diagnostische ontwerpstrategie, waarbij enerzijds erkend wordt dat het gaat om een complexe problematiek maar waarbij anderzijds beschikbare kennis veel beter zou zijn gebruikt. In een dergelijke benadering had veel meer gestuurd kunnen worden op het beschikbaar stellen van reeds bestaande kennis, en het gebruik maken van die kennis om – gericht op die specifieke knelpunten en met inachtneming van de noodzaak om draagvlak te creëren – bijvoorbeeld referentiemodellen te ontwikkelen. Modellen en aanpakken die gezamenlijk met het veld zouden kunnen worden ontwikkeld en die zouden kunnen dienen als een visie op hoe om te gaan met een bepaalde problematiek en met bepaalde doelgroepen. Vervolgens zouden deze modellen, die geen blauwdruk bevatten maar slechts contouren zijn, al werkende weg getoetst kunnen worden. Hierdoor had het beleidsproces meer structuur gekregen, waren er meer gemeenschappelijke ankerpunten ontstaan, ook in termen van diffusie en borging van kennis. Dit veronderstelt echter dat er sprake zou zijn regie. Het is echter de vraag of die regie er werkelijk was, zoals ik later zal betogen.

## 2. Een magische driehoek: politiek, beleid en sturing

Door te kiezen voor een lerende aanpak, wordt gekozen voor een specifieke benadering van de rol van de politiek en de wijze waarop sturing aan het beleidsproces wordt gegeven. Beleid vormt samen met politiek en sturing een 'magische driehoek', omdat de vormgeving van de ene punt van de driehoek gevolgen heeft voor de andere punten. Daarom is het belangrijk om deze drie begrippen in hun onderlinge samenhang te beschouwen. Zoals ik straks zal betogen, kan de aard van een beleidsproces mede worden verklaard aan de hand van de verbanden tussen deze drie aspecten.

### Politiek

Een klassieke definitie van politiek zoals ooit verwoord door David Easton (1967), stelt dat politiek betrekking heeft op "de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel"; dit alles in het licht van de maatschappelijke opgaven waarmee een samenleving als politieke gemeenschap worstelt (Stone, 2003). In dit geval gaat het om de vraag, hoe ervoor te zorgen dat kinderen die recht hebben op specifieke zorg, ook daadwerkelijk van dit recht gebruik kunnen maken. Dit impliceert niet alleen maatwerk en flexibiliteit, waarnaar de titel van het programma 'Passend onderwijs' verwijst. Het veronderstelt ook rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Krijgt immers elk kind ook de zorg waarop het recht heeft? Daarnaast zien we dat dit proces van waardentoeleding altijd plaats vindt in de context van schaarste. Er is slechts een beperkte hoeveelheid geld beschikbaar en de besteding van dit geld moet concurreren met andere problemen die immers ook om een aanpak vragen. Vandaar dat efficiency en effectiviteit altijd belangrijke waarden zijn die eveneens in de besluitvorming moeten worden betrokken. In het geval van het Passende Onderwijs zorgt met name het stijgende aantal leerlingen en daarmee ook de kosten, voor een extra accent op de betaalbaarheid van het stelsel; een aspect dat door de op stapel staande bezuinigingen steeds belangrijker is geworden.

### Beleid

Door middel van beleid wordt getracht bepaalde maatschappelijke opgaven op een systematische manier aan te pakken. Een overheid tracht door middel van beleid sturing te geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij kan een ideaaltypisch onderscheid worden gemaakt tussen een meer gesloten, top down gerichte benadering van beleid en een meer open, bottom-up gerichte benadering van beleid (Bekkers, 1997).

In de meer gesloten benadering van beleid, die sterk leunt op meer rationele benaderingen van beleid (en die een sterke verwantschap vertoont met de beleidsanalytische ontwerpstrategie zoals deze zojuist is onderscheiden) spelen doelstellingen een centrale rol (Bekkers, 2007). Deze doelstellingen zijn gegeven en door de politiek bepaald en gesanctioneerd. Zij geven richting aan de uiteindelijke uitwerking en uitvoering van beleid, waardoor dit beleid doorgaans een relatief gecentraliseerd karakter krijgt. Het accent komt vervolgens te liggen op de planning en programmering van mensen en middelen, op de keuze van de juiste mix van instrumenten om deze doelstellingen te kunnen realiseren. Kennis



over oorzaken en gevolgen en over doelen, middelen en effecten speelt hierin een vitale rol. Effectiviteit, efficiency en samenhang zijn dan belangrijke criteria voor de beoordeling van het beleid.

In deze opvatting wordt beleid vooral gezien als een verzameling van door de politiek geformuleerde doelstellingen die beleidsmakers door de inzet van bepaalde middelen en instrumenten – die in een bepaalde volgorde en mix worden ingezet – hopen te realiseren. Beleid is een door de politiek, op grond van haar primaat, vormgegeven en uitgewerkt plan. Hieraan ontleent dit plan dus ook zijn gezag (Van de Graaf & Hoppe, 1898; Hoppe et al, 2004). Doorgaans zien we dat deze benadering van beleid werkt, indien het gaat om zogenaamde ‘tembare’ problemen dan wel problemen die gekenmerkt worden door een crisisachtig karakter (Bekkers, 2007).

In de meer open benadering van beleid zijn de doelstellingen van het beleid niet het startpunt van het beleidsvormings- en uitvoeringsproces (Bekkers, 2007). Zij vormen het sluitstuk van een proces van coproductie tussen de bij dit beleid betrokken belanghebbende partijen die enerzijds relatief autonoom zijn en anderzijds - in meer of minder mate - wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. De doelstellingen van het beleid zijn geen gegeven maar komen tot stand in een ingewikkeld proces van overleg, onderhandeling en uitruil, waarin van ‘onderop’ getracht wordt een gezamenlijke definitie van de aard van het probleem en van mogelijke aanpakken te ontwikkelen. Het beleid ontleent zijn gezag aan de wijze waarop het proces is verlopen, aan de wijze waarop partijen met elkaar zijn omgegaan. Effectief beleid is dan vooral beleid waarvoor draagvlak en steun bestaat op grond van de onderkenning van pluriformiteit – van partijen, belangen en wederzijdse afhankelijkheden. Het beleid zelf kan worden gezien als de codificatie van de consensus tussen partijen en daarmee van de machtsverhoudingen in een arena of in een beleidsnetwerk. In deze meer open benadering van beleid is de rol van de politiek beperkt: zij sanctioneert achteraf de consensus die van ‘onderop’ is ontstaan en zorgt er tevens voor dat het gezamenlijke ontwikkelingsproces aan bepaalde eisen voldoet, dan wel volgens bepaalde ‘spelregels’ verloopt. Een relevante spelregel heeft bijvoorbeeld betrekking op de vraag, of alle relevante belangen wel een rol hebben gekregen in de ontwikkeling van het beleid. Maar ook, hoe representatief zijn deze belangen? Dit betekent niet dat de politiek geen rol van betekenis heeft. Ook al is haar rol in inhoudelijke zin beperkt, in procedurele zin heeft zij daarentegen een belangrijke rol te vervullen. Doorgaans zien we dat deze vorm van beleidsvoering past bij vraagstukken die in politieke zin ‘ongetemd’ zijn. Het zijn ‘wicked problems’. Dit zijn problemen waarvan we niet zeker weten wat relevante oorzaken en gevolgen zijn, niet helder is welke aanpakken daadwerkelijk werken en er onenigheid bestaat over de vraag welke beoordelingscriteria moeten worden gehanteerd.

## **Sturing**

Hoe staat het dan met sturing? Sturing kan – heel abstract – worden gezien als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaald context (In ‘t Veld, 1989; Bekkers, 2007). Hoe vindt die beïnvloeding dan plaats? In de gesloten benadering van beleid zien we dat stu-



ring doorgaans plaats vindt op grond van 'command and control'. Door de inzet van planning, door het gebruik van (al dan niet) wettelijk voor geschreven handelingsinstructies en normen wordt getracht de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Daarnaast wordt door middel van allerlei rapportages, monitoring maar ook door middel van controle, inspecties en handhaving bekeken of de uitvoerders van het beleid en/of de doelgroepen van het beleid loyaal zijn aan de doelstellingen van het beleid. Het object van sturing zijn vooral de interne processen (zowel het primaire als het bedrijfsvoeringsproces) binnen bijvoorbeeld een school. Uitvoerders worden vooral en het liefste gezien als "radertjes in een machine".

Daarnaast zien we dat vaak een 'verlichte' vorm van sturing wordt toegepast die uitgaat van een zekere vrijheid om binnen bepaalde kaders naar bevind van zaken te handelen. Op deze manier wordt recht gedaan aan de specifieke context waarin bijvoorbeeld een uitvoerder zich bevindt. Er is dus sprake van geconditioneerde zelfregulering op grond van bepaalde kaders die gegeven zijn. Deze kaders kunnen betrekking hebben op bepaalde normen die in acht moeten worden genomen of bepaalde resultaten die moeten worden geboekt. Ze zijn in meer of mindere mate 'hard'. Zo kunnen de doelstellingen van het beleid vertaald worden in input- en output/outcomeparameters. Het is aan de uitvoerders zelf om te bepalen hoe ze deze parameters realiseren. Ook zijn ze vrij om zelf te bepalen hoe ze het budget (als vorm van inputsturing) dat ze hiervoor krijgen, aanwenden; mits ze maar de afgesproken of vastgestelde normen weten te bereiken. Belangrijk daarbij is altijd de vraag, of de vastgestelde parameters eenzijdig zijn vastgesteld, of dat ze in overleg met de uitvoerders zijn vastgesteld. Dit laatste veronderstelt weer een meer 'open' benadering van beleid.

In de meer open benadering van beleid zien we dat sturing vooral gericht is op het inrichten van een 'level playing field' waarbinnen een proces van gemeenschappelijke beeldvorming, onderhandeling en uitruil kan plaats vinden. Sturing richt zich dan niet op inhoudelijke sturing (wat er moet gebeuren) maar richt zich op de structurering (posities, relaties) en procedurering (spelregels) van de arena of het beleidsnetwerk van belanghebbende actoren. Dat netwerk wordt vervolgens geactiveerd op grond van de idee dat de wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren, actoren aanzet om te komen tot een gedeelde perceptie van de aard, omvang en aanpak van het probleem (dus op grond van een gedeeld probleemeigenaarschap). Sturing richt zich dan op de vraag, of bijvoorbeeld alle relevante belangen zijn gehoord. Hebben ze een plaats in het ontwikkelingsproces gehad? Hoe staat het met zogenaamde 'zwakke en slecht georganiseerde belangen'? Welke informatie wordt wel en niet met elkaar gedeeld? Hoe vindt bijvoorbeeld de besluitvorming plaats en welke centrale 'waarden' dienen in ieder geval gewaarborgd te worden? Is er sprake van hoor en wederhoor? Sturing gaat in dit geval uit van de erkenning van de zelfregulerende en zelfsturende vermogens van de betrokken partijen die alleen geactiveerd moeten worden. Deze activering kan plaats vinden door posities, relaties en spelregels te veranderen, maar ook door bepaalde prikkels te geven. Hiermee komen we automatisch op een andere vorm van sturing die relevant is.

Een laatste vorm van sturing is 'incentive sturing'. In dat geval wordt getracht het keuzeprocess van bepaalde partijen in een gewenste richting te beïnvloeden, zonder de keuze zelf voor te schrijven. De eigen keuzevrijheid wordt gerespecteerd, maar door het geven van bepaalde, meestal financiële prikkels wordt deze wel beïnvloed, zij het niet dwingend. Door bijvoorbeeld te werken met een subsidie, een aftrekpost of een heffing wordt getracht de kosten/batenafweging in een bepaalde richting te beïnvloeden, zodat de kans vergroot wordt dat een burger, een bedrijf of een andere organisatie een bepaalde, zij het gewenste, keuze maakt. Vaak wordt deze vorm van sturing ingezet in combinatie met de andere vormen van sturing. Een reden hiervoor is dat deze vorm van sturing, en zeker wanneer het gaat om positieve financiële prikkels, een relatief gemakkelijke vorm van sturing is die doorgaans niet veel weerstand oproept. Het dient dan ook vaak als smeerolie. Soms zien we dat beleidsmakers trachten via deze vorm van sturing toch rechtstreeks te sturen door aan de subsidieverlening bindende normen te verbinden. In het onderwijs en de gezondheidszorg gebeurt dit regelmatig.

## **Balans**

Wat betekent deze schets van relevante begrippen en benaderingen voor de inrichting van het beleidsproces inzake Passend onderwijs? Een paar zaken vallen op.

Zo kan worden gesteld dat het beleid inzake 'Passend onderwijs' recht probeert te doen aan de idee dat de hulp voor zorgleerlingen zo gevarieerd is dat aansluiting moet worden gezocht bij de lokale dan wel regionale situatie. Op deze manier wordt maatwerk en flexibiliteit geboden. Enerzijds wordt getracht recht te doen aan de eisen die vanuit de professionaliteit van de zorgaanbieders (mede ook in het licht van hun eigen autonomie) worden ingevuld. Anderzijds wordt getracht recht te doen aan de wensen van de ouders als vrager van zorg, die bovendien door het persoonsgebonden budget dat aan hen ter beschikking is gesteld, over financiële autonomie beschikken. De keuze voor een 'bottom-up' achtig perspectief doet recht aan deze autonomie en valt dus goed te verdedigen. Hierbij past een benadering waarbij relevante partijen op lokaal dan wel regionaal niveau trachten passende vormen van onderwijs te ontwikkelen. Sturing vindt dan plaats op grond van gemeenschappelijke beeldvorming die in beleidsmatige zin gecodificeerd wordt door afspraken met elkaar te maken, dan wel bepaalde coördinatiestructuren op te zetten.

Daar staat echter tegenover dat in de ontwikkeling van Passend onderwijs ook nog andere waarden moeten worden nagestreefd, namelijk rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en efficiency. Dat zijn waarden die veel minder op regionaal en lokaal niveau geborgd kunnen worden, en dus een opwaartse druk genereren. Deze druk komt ondermeer tot uitdrukking in de roep om meer centralisatie. Het is echter de vraag, hoe die behoefte aan meer centrale sturing wordt ingevuld in Passend onderwijs? Aanvankelijk is die invulling afwezig. Later wordt het belang daarvan wel onderstreept en vinden vanuit het landelijke, centrale niveau bepaalde interventies plaats dan wel worden deze voorgesteld. Voorbeelden zijn de behoefte om een wettelijke zorgplicht in te voeren, de behoefte om te werken met een landelijk referentiekader maar ook het bevroren van het landelijke budget. Meer recentelijk

zien we dat in de kabinetsvoorstellen van januari 2011 jl. de verantwoordelijke minister kiest om niet langer meer te vertrouwen op de ouder als regisseur van zijn eigen zorg (op grond van het aan hem/haar kind toegekende rugzakje). De leerlinggebonden financiering wordt gekoppeld aan bepaalde budgetten die centraal aan samenwerkingsverbanden worden toegekend. Hiermee wordt getracht de balans ten faveure van een decentrale invulling van het beleid te corrigeren door meer gewicht te geven aan een centrale invulling van het stelsel, daarmee ook andere waarden centraal stellend.

De nadruk die heeft gelegen om Passende Onderwijs vooral op lokaal c.q. regionaal niveau vorm en inhoud te geven, heeft ertoe geleid dat het centrale, landelijke niveau lange tijd op afstand werd gehouden. Het belang ervan werd lange tijd ontkend dan wel gerelativeerd, ondanks het feit dat bepaalde waarden (efficiency, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) die met Passende Onderwijs worden beoogd, het beste op landelijk niveau kunnen worden geborgd, zonder dat dit meteen betekent dat allerlei centrale instructies en richtlijnen moeten worden gegeven. Als gevolg daarvan is niet nagedacht over de relatie tussen de lokale beleidsontwikkeling en beleidsontwikkeling die op centraal, landelijk niveau had moeten plaats vinden en de sturing die zich daarop had moeten richten.

Daarnaast is het interessant om te zien wat de rol van de politiek dan wel van de politiek verantwoordelijke minister c.q. is geweest? Hoe is de rol van de politiek in dit beleidsproces geborgd? Het proces overziende kunnen we constateren dat de rol van de politiek moeilijk uit de verf is gekomen. Ook al wordt gekozen voor een 'bottom-up' achtige benadering, dan hoeft dit nog niet te betekenen dat de rol van de politiek alleen maar volgend en zeer bescheiden is, in de zin dat de politiek de ontstane consensus alleen maar codificeert. Aanvankelijk wordt hiervoor echter wel gekozen. Immers het ministerie zou leren van de praktijk, die praktijkontwikkeling stimuleren door met name experimenten en initiatieven te subsidiëren, en die lering vervolgens betrekken bij de ontwikkeling van wetgeving. Echter, ook in 'bottom-up' achtige benaderingen van beleid kan de politiek een actieve rol vervullen, wanneer ze zich richt op interventies die gericht zijn op de structurering en procedurering van lokale en regionale initiatieven, zonder zich zelf te bemoeien met de uitkomst van het overleg dat lokaal en regionaal plaats vindt. De vraag is echter of dit voldoende is gebeurd. Daarnaast zou kunnen worden betoogd dat in deze lacune nog zou kunnen worden voorzien, indien deze politieke borging op het lokale niveau had kunnen plaats vinden. Hebben lokale overheden wellicht de rol van regisseur op zich genomen, gelet op de waarden die in het geding zijn? Ook hier moet worden geconstateerd dat dit niet altijd het geval is geweest. Het zijn vooral de besturen geweest die aan zet zijn geweest.

Kijkende naar de vormgeving van het beleidsproces inzake Passend onderwijs dan kunnen we (in concluderende zin) stellen dat bij aanvang van het proces er sprake is geweest van 'verbroken verbindingen' tussen beleid, sturing, en politiek. Het zwaartepunt lag op het 'bottom-up' achtige karakter van het beleidsproces dat vooral op lokaal dan wel regionaal niveau zou moeten plaats vinden, waardoor bepaalde waarden meer aandacht hebben gekregen (maatwerk, draagvlak, autonomie en professionaliteit) en andere waarden (ef-

ficiency, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) veel minder aan bod zijn gekomen. Onvoldoende is nagedacht over de implicaties van deze benadering voor de rol van sturing en de rol van de politiek. Gaandeweg het traject, sedert de zomer van 2009, worden de implicaties zichtbaarder en worden aanpassingen doorgevoerd teneinde meer politieke sturing te geven aan het proces. In de ontwikkeling van Passend onderwijs kunnen we stellen dat er niet echt sprake was van een goed functionerende driehoek tussen beleid, politiek en sturing. Het ontbreken van productieve verbindingen heeft ook te maken met het feit dat de regisseursrol niet goed belegd is. Gesteld zou daarom kunnen worden dat de beleidsmatige vormgeving van Passend onderwijs lange tijd heeft plaats gevonden in een vacuüm, waarin onvoldoende verbindingen tot stand zijn gebracht met de twee andere punten van de driehoek, namelijk met politiek en sturing.

### 3. Wie en waar is de regisseur?

Laten we de regisseursrol eens nader verkennen. Welke relevante inzichten kunnen ons dan de helpende hand bieden? We hebben reeds eerder geconstateerd dat in de vormgeving van het beleidsproces zoals zich dit heeft voltrokken ten aanzien van Passend onderwijs, regie een belangrijk aspect was.

Regie is een bijzondere vorm van sturing die is gericht het handelen van actoren, hun doelen en hun inspanningen af te stemmen op de realisatie van een bepaald gemeenschappelijk doel teneinde verkokering te kunnen overwinnen, teneinde vormen van collectieve actie mogelijk te maken. De facto staat regie hierbij gelijk aan een vorm van sturing, die we eerder 'sturing gericht op de structurering en procedurering van relaties' tussen bepaalde partijen hebben genoemd (Snellen, 1987). In essentie gaat het erom condities te creëren zodat een betere samenwerking, dan wel een betere afstemming tussen vraag en aanbod kan ontstaan. De inhoud van de samenwerking wordt hierbij niet voorgeschreven. Interventies zijn gericht op het in goede banen leiden van het proces van samenwerking.

Structuurmaatregelen hebben in dat verband vaak als doel de barrières voor samenwerking te slechten, bijvoorbeeld door de uitgangspositie van bepaalde partijen te verbeteren dan wel om wederzijdse afhankelijkheden te benoemen en productief te maken. Het nadeel van structuurmaatregelen is dat ze vaak tot hoge transactiekosten leiden. Immers bestaande posities en praktijken worden ter discussie gesteld. Ook hebben deze maatregelen vaak een beperkt probleemoplossend vermogen, omdat ze soms tot ontkokering hier maar ook tot herkokering daar leiden. Daarnaast zijn er procesmaatregelen. Deze zorgen ervoor dat de betrokken partijen hun werk beter kunnen doen, bijvoorbeeld door informatie eerder en beter te delen. Het nadeel hiervan is dat ze vaak weer leiden tot proceduralisme of protocolisme (De Bruijn, 2010).

Vijf soorten regie kunnen worden onderscheiden (Propper & Partner, 2004; Edelenbos, 2000):

- a. *Beheersingsgerichte* vormen van regie. In dit geval kan een bepaalde actor op grond van zijn doorzettingsmacht en op grond van zijn eigen doelstellingen c.q. beleidskader trachten de condities voor samenwerking te organiseren. Deze actor heeft ook de doorzettingsmacht om vormen van samenwerking op te leggen.
- b. *Uitvoeringsgerichte* vormen van regie. In dit geval wordt gestuurd op grond van een bepaald beleidskader. De doelstellingen zijn voorgeschreven, deze geven richting aan de samenwerking. Echter het zijn de betrokken partijen zelf die bepalen hoe zij dit kader verder uitwerken en hoe ze precies gaan samenwerken.
- c. *Visionaire* vormen van regie. Hierbij worden de contouren weergegeven die als inspiratiebron dienen om het nut en de noodzaak van samenwerking te onderstrepen. Het gaat dan vooral om sturing op grond van overtuigingskracht die in inhoudelijke zin moet binden.

- d. *Faciliterende* vormen van regie. Bij deze vorm van sturing is niet sprake van een visie of een beleidskader die nut en noodzaak van samenwerking onderstrepen. Het gaat vooral om het stimuleren en ondersteunen van initiatieven tot samenwerking, waarbij partijen zelf ontdekken wat de toegevoegde waarde van hun samenwerking is. Stimulering kan plaats vinden door kennis te delen en uit te wisselen of door subsidies voor samenwerking te verstrekken.
- e. *Procesgerichte* vormen van regie. Bij deze vorm van regie tracht een regisseur ervoor te zorgen dat alle relevante partijen bij elkaar worden gebracht en probeert hij een proces van dialoog, onderhandeling en ruil te bewerkstelligen dat gericht is op het creëren van een gedeeld beeld omtrent nut en noodzaak van samenwerking. Om dit te ondersteunen kan de regisseur een zogenaamde procesarchitectuur ontwerpen. Daarnaast hoort bij deze vorm van regie ook het tussentijds codificeren van leerervaringen en van de ontstane consensus. Consensus wordt daarbij gebruikt als opstapje om in een nieuwe ronde, nieuwe stappen te zetten.

### **Regie in Passend onderwijs**

In hoeverre zien we dat deze vormen van regie terug in de ontwikkeling van Passend onderwijs? Om dit te kunnen bepalen, moeten we een aantal regieaspecten de revue laten laten passen, zoals die blijken uit een reconstructie van het Passend onderwijs zoals deze is gemaakt door de ECPO.<sup>1</sup> Van de ene kant zijn reconstructies altijd subjectief, maar van de andere kant is deze reconstructie wel interessant, omdat deze reconstructie (los van de inhoud) vooral laat zien dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nauwelijks zijn belegd.

- Passend onderwijs is gestart met het idee dat regio's in het onderwijsveld gelegenheid zouden krijgen om Passend onderwijs zelf vorm te geven: 'vormgeving van onderop'. Er werden veldinitiatieven en experimenten gesubsidieerd. Het ministerie zou leren van de praktijk en die lering betrekken bij de ontwikkeling van wetgeving.
- De overlegstructuur bij Passend onderwijs was begin 2008 enigszins vergelijkbaar met die bij LGF. Er was een vrij grote Regiegroep in oprichting met vertegenwoordigers van besturenorganisaties van PO, VO en SO, vakbonden en ouders. De SO scholen waren vertegenwoordigd door de WEC-Raad. De VO scholen waren vertegenwoordigd door de VO-Raad. Deze laatste kon zich aanvankelijk niet vinden in de koers van Passend onderwijs. De VO-Raad nam wel deel aan het regieoverleg maar alleen als toehoorder. De VO-Raad nam geen verantwoordelijkheid voor de uitkomst en de uitwerking van het regieoverleg over. De Algemene onderwijsbond was in mei/juni 2007 uit het overleg gestapt uit onvrede met het te krappe budget. Na overleg met de nieuwe staatssecretaris mw. Dijkssma waren de vakbonden weer aangeschoven (december 2007).
- Er was aanvankelijk een Steunpunt voor Passend onderwijs, dat voorlopig ondergebracht was bij een besturenorganisatie. Het steunpunt zou met advies en handreikingen

<sup>1</sup> Gebaseerd op de door ECPO ter beschikking gestelde notitie over regie en gebaseerd op de meest recente brief van 28 januari waarin de Minister van OC&W namens het kabinet haar plannen bekend maakt ten aanzien van de verdere vormgeving van Passend Onderwijs.

gen de implementatie van Passend onderwijs begeleiden. Er waren middelen voor een activiteitenplan beschikbaar gesteld. De trekker van het steunpunt had ervaring als implementatiemanager van het procesmanagement WSNS, hij was tevens coördinator/secretaris van het regieoverleg in oprichting.

- In 2007 werd er gewerkt aan de oprichting van de PO-Raad, die in januari 2008 is opgericht. Het lag in de bedoeling om de PO-Raad een kartrekkersrol te geven in het proces Passend onderwijs. Het Steunpunt werd ondergebracht bij de PO-Raad evenals de middelen om Passend onderwijs vorm te helpen geven volgens het activiteitenplan. De PO-Raad kreeg samen met de andere sectorraden de leiding over het Steunpunt, dat Infopunt ging heten.
- De PO-Raad nam de zetel van de besturenorganisaties over in de regiegroep. De gedachte was dat de PO-Raad het voorzitterschap zou gaan vervullen.
- Met de oprichting van de PO-Raad in januari 2008 werd het stelsel van sectorraden compleet (VO-Raad, WEC-Raad, BVE-Raad, MBO Raad etc). De besturenorganisatie VOS-ABB heeft hier medewerking aan verleend en heeft ook taken overgedragen, waaronder belangenbehartiging. Een aantal grote schoolbesturen hebben zich meteen aangesloten. De PO-Raad nam een groot deel van de taken van de besturenorganisaties over en moest schoolbesturen naar zich toe trekken als leden. Anno november 2010 heeft de PO-Raad een 'dekkingsgraad' van 70% van de schoolbesturen.
- Het Steunpunt wordt Infopunt: het moet meer informeren en op vragen van het veld ingaan. Het 'Infopunt Passend onderwijs' bij de PO-Raad mocht geen aanbod gerichte organisatie zijn, en zeker geen sturende organisatie, maar een vraaggerichte ondersteunende organisatie voor het veld. Het was de bedoeling dat het veld Passend onderwijs zelf ging vormgeven en daarin niet gestuurd werd door 'procesmanagers' of 'wegbereiders' van overheidswege zoals bij respectievelijk WSNS en leerlinggebonden financiering het geval was geweest. De sectorraden willen meer sturing geven aan het Passend onderwijs beleid. OCW geeft de sectorraden de ruimte. De PO-Raad zoekt naar een projectleider die namens alle sectorraden de leiding van het Infopunt en de implementatie van Passend onderwijs kan nemen.
- In het late voorjaar 2009 groeit de onvrede bij de ouderorganisaties over de uitvoering van het activiteitenplan door het infopunt. Het op ouderbetrokkenheid gerichte gedeelte van het activiteiten plan komt niet van de grond. Deze en andere onvrede leidt ertoe dat de ouderorganisaties uit het overleg stappen. Zij hebben het idee dat ze er geen stap verder mee komen.
- Voor de zomer 2009 vond het overleg van de staatssecretaris met de Tweede Kamer plaats waar de staatssecretaris besloot tot een heroverweging van het beleid, n.a.v. een inspectierapport en het advies van de ECPO. Zij zegt de Kamer toe zich meer met het proces bezig te gaan houden. In de zomer 2009 is op het departement de heroverweging uitgewerkt, in samenspraak met vooral de sectorraden. Aanvankelijk zaten de vakbonden en de ouders niet aan tafel. Later zijn de vakbonden wel betrokken. Met de 7 ouderorganisaties sprak het departement apart.
- Ook in de zomer van 2009 is met de sectorraden afgesproken dat zij een grotere rol zouden spelen in de ontwikkeling van het beleid. De overheid zou zich tot de

hoofdlijnen beperken, de sectorraden zouden met het referentiekader de hoofdlijnen invullen. De sectorraden zouden OCW informeren over het referentiekader, maar zij zenden het zelf naar de Tweede Kamer. De status van het referentiekader bleef onduidelijk. De VO-Raad haakt nu aan en neemt volwaardig deel aan de ontwikkeling van Passend onderwijs en het referentiekader daarvoor. De Raden zeggen zelf de vakbonden en de ouderorganisaties erbij te zullen betrekken. Dat gebeurt, maar in de beleving van de vakbonden en de ouderorganisaties wel op een laat moment.

- In het najaar van 2009 (2 november) zijn de eerste contouren van de nieuwe koers Passend onderwijs geschetst. De budgetfinanciering, die aanvankelijk na invoering van Passend onderwijs aan de beurt was, werd er nu bij getrokken. De Raden hebben de outlines van het referentiekader aan de Tweede Kamer toegezonden. Zij gaan daarover hun achterbannen raadplegen.
- Eind november 2009 houdt de onderwijscommissie van de Tweede Kamer een uitgebreide hoorzitting over Passend onderwijs gedurende drie dagen. Geraadpleegd worden de ECPO, de Inspectie, wetenschappers, sectorraden, vakbonden, ouderorganisaties, en vertegenwoordigers van de regionale netwerken. Daarbij blijkt dat één van de regionale netwerken uiteen is gevallen. De hoorzittingen hebben geen ingrijpen vanuit de Tweede Kamer tot gevolg.
- In januari 2010 verschijnt een voortgangsrapportage, met uitkomsten van de veldraadplegingen. In het overleg met de Tweede Kamer wordt groen licht gegeven voor verdere uitwerking. Staatssecretaris Dijkema voert een korting door op rugzakjes en kondigt aan dat het macro budget dat uiteindelijk over samenwerkingsverbanden verdeeld zal worden terug zal gaan naar het niveau van de begroting 2008.
- Daarna valt het kabinet, en Passend onderwijs wordt controversieel verklaard voor zover het om wetgeving gaat. De economische crisis leidt ertoe dat er werkgroepen worden gevormd die bezuinigen bedenken, waaronder voorstellen voor zware bezuinigingen op de zorgmiddelen voor het regulier en speciaal onderwijs. Passend onderwijs stagneert. Het nieuwe kabinet treedt aan en uit het regeerakkoord blijkt dat zij 300 mln. op Passend onderwijs willen bezuinigen.
- In januari 2011 komt het kabinet met een standpunt. Het kabinet kiest ervoor om de verantwoordelijkheid voor Passend onderwijs verder te decentraliseren naar scholen en voorkomt daarmee regeldruk vanuit de rijksoverheid. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande samenwerkingsverbanden. Schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs krijgen in dit stelsel een zorgplicht voor alle zorgleerlingen die op hun school zijn aangemeld. Zij zijn verplicht de leerlingen een zo passend mogelijke plek aan te bieden: ofwel op de eigen school, ofwel op een andere school. Om aan deze plicht te kunnen voldoen is het noodzakelijk dat scholen samenwerken. Binnen dit samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over vraag en aanbod in een bepaalde regio. Hiervoor wordt een landelijk vastgestelde regionale indeling voorgeschreven. Het kabinet is voornemens de wettelijke taken van het samenwerkingsverband te beperken tot het maken van een aantal afspraken over de verdeling van middelen en de geboden zorg aan de leerlingen op grond van het zorgprofiel van de school en de behoeften van de leerling. Ook



worden afspraken gemaakt over de manier waarop verantwoording plaats vindt, de informatievoorziening aan de ouders en de wijze van samenwerken met aanpalende jeugdvoorzieningen. De inspectie houdt hierop toezicht. Om dit te kunnen realiseren ontvangen scholen voortaan een vast budget. De open-einde financiering voor geïndiceerde onderwijszorg verdwijnt. Overschrijding van de 'zorgkosten' komt ten laste van de reguliere bekostiging. Om goede en verantwoorde zorg(toewijzing) te stimuleren wordt een referentiekader ontwikkeld door de sectorraden. Het referentiekader moet het mogelijk maken de huidige indicatieprocedures voor het (voortgezette) special onderwijs en de leerlinggebonden financiering af te schaffen en per samenwerkingsverband hieraan een eigen invulling te geven (TK 2010-2011, 32500 VIII, nr. 22).

## **Balans**

Wat zegt dit overzicht over de wijze waarop over het beleidsproces inzake Passend onderwijs regie is gevoerd? Wat valt dan op?

Ten eerste wordt gekozen voor een faciliterende regierol, maar onduidelijk is wie de regisseur is. Van de ene kant zien we een ministerie van OC&W dat tracht door middel van de subsidiëring van experimenten en initiatieven de noodzakelijke samenwerking rondom Passend onderwijs van de grond te tillen. Desalniettemin bestaat de indruk dat de rol van het departement beperkt is tot die van financier. Dit wordt bevestigd door het feit dat er sprake is van een Steunpunt voor Passend onderwijs dat eerst bij de besturenorganisaties wordt ondergebracht en later bij de PO-raad. Daarnaast zien we dat er sprake is van een vrij grote regiegroep waarin verschillende organisaties zitting hebben, zij het dat de mate van betrokkenheid fluctueert. Ook is niet duidelijk wat de taken, verantwoordelijkheden maar vooral ook de bevoegdheden zijn van deze groep. Later zien we dat de sectorraden zelf steeds meer sturing willen geven aan Passend onderwijs. De rol van het ministerie lijkt steeds verder uit beeld te geraken. Ook is er sprake van een Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) die echter alleen een bepaald aspect van de regierol ter hand neemt: de evaluatie van de resultaten en de vertaling hiervan in wetgeving. Kortom, wie en waar is de regisseur?

Vanaf 2009 kantelt het beeld een beetje en schuift het ministerie heel aarzelend en schoorvoetend op in de richting van een op uitvoering gerichte vorm van regie, waarbij gestreefd wordt meer te sturen op de hoofdlijnen van het beleid. Maar ook dan is er sprake van een afwachtende houding. Aan de sectorraden wordt immers overgelaten de hoofdlijnen van het beleid invullen; dit alles op grond van een nader te ontwikkelen referentiekader dat zij vervolgens zelf naar de Tweede Kamer zouden sturen.

Tegelijkertijd zien we dat OC&W ook heel even de taak van procesregisseur ter hand neemt, door vooral de dialoog te openen met die partijen die, tot dan toe, nauwelijks aan bod waren gekomen, namelijk: de vertegenwoordigers van de ouders en de leerkrachten (vakbonden). Later nemen de sectorraden dit initiatief weer over. Opmerkelijk is echter dat, ondanks het uitgangspunt om tussentijds leerervaringen te codificeren, dit aspect van de regierol nauwelijks ter hand wordt genomen.

Daarnaast zien we dat - ondanks het feit dat 'Passend onderwijs' een 'sensitizing concept' - is, een duidelijke visie op passende onderwijs ontbreekt. De visie die doorgaans wordt verwoord, luidt min of meer dat Passend onderwijs staat voor maatwerk in het onderwijs. Voor elk kind en iedere jongere onderwijs dat aansluit bij zijn of haar mogelijkheden en talenten. Het is eigenlijk een relatief leeg concept, waardoor het bij nader inzien eerder verhullend werkt. Met als gevolg dat een visionaire regierol niet echt wordt opgepakt. Deels wordt dat gelegitimeerd door te verwijzen naar de lerende aanpak. De vraag is echter of juist een lerende aanpak niet gebaat zou zijn met een wat meer visionaire visie van regie, die niet alleen duidelijk maakt waarom Passend onderwijs van belang is voor zorgleerlingen maar die ook duidelijk maakt hoe Passend onderwijs zich verhoudt tot aanpalende beleidsontwikkelingen zoals de kwaliteitsagenda's die ontwikkeld zijn voor het primair en voortgezet en beroepsonderwijs en de noodzaak om vooral een competitieve kenniseconomie te willen zijn. De ervaring leert dat een lerende aanpak juist gebaat is bij een visie, waarbij die visie niet gelijk staat aan een blauwdruk, want in dat geval werkt het eerder averechts. Gesteld kan worden dat lokale leerervaringen beter van de grond komen als ze juist in die zin geprikkeld worden door te werken met bepaalde ideeën die inspireren en dus richting geven.

Anno 2011 keert het tij volledig. In de meest recente voorstellen van het kabinet wordt heel nadrukkelijk gekozen voor een expliciete regierol in handen van het ministerie. De zeer voorzichtige en aarzelende koers om een begin te maken met een meer op de uitvoering gerichte rol van regie wordt krachtig ter hand genomen, althans dat is de intentie. Daarnaast wordt deze gekoppeld aan een visie op sturing waarbij heel nadrukkelijk wordt gekozen voor een combinatie van sturing op in- en outputparameters met sturing op grond van procedurering en structurering. Waarom is dit het geval?

We zien dat de sturing zich richt op ten eerste de structurering van het beleidsveld en de procedurering ervan, waarbij het accent vooral komt te liggen op de procedurering van het gedrag dat als gewenst wordt ervaren. Immers scholen krijgen een wettelijke zorgplicht. Daarmee stuurt de minister ook op de borging van bepaalde waarden die in ieder geval in procedurele zin aan ouders en kinderen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bieden. Tegelijkertijd impliceert deze zorgplicht dat samenwerking noodzakelijk is. Ten aanzien van de structuur van deze samenwerking wordt alleen gesteld dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande WSNS-verbanden op grond van een regio-indeling. Wel worden eisen gesteld aan het proces van samenwerking. Aangegeven is wat in de samenwerking in ieder geval geregeld moet worden. Daarnaast zien we dat er gestuurd wordt op grond van een aantal kritische parameters, waarbij het met name gaat om de toekenning van vaste budgetten die gebaseerd worden op het aantal leerlingen dat binnen een samenwerkingsverband onderwijs volgt (inputsturing). Binnen het samenwerkingsverband stelt men zelf regels op voor de verdere verdeling van het geld. Deze vorm van sturing past overigens in het sturingsmodel dat ook de commissie Dijsselbloem (2006) eerder voorstelde. De sturing van het ministerie richt zich vooral op het wat (datgene wat bereikt moet worden), de instellingen zijn verantwoordelijk voor het hoe. Dit geldt ook voor opstelling van het referentiekader gezien dat immers primair gezien wordt als een verantwoordelijkheid van de sectororganisaties. Immers in dat referentiekader gaat het om de vraag, hoe concreet samengewerkt

zou kunnen worden. Het voordeel van deze koerswijziging is dat beleid, sturing en politiek weer met elkaar verbonden worden; een verbinding die zoals ik eerder betoogde lange tijd slechts gebrekkig aanwezig was.

In bovenstaande analyse is vooral aandacht geschonken aan de regierol zoals deze op landelijk niveau vorm en inhoud heeft gekregen. Maar hoe staat het met de regierol op lokaal en regionaal niveau en de koppeling van die rol met de landelijke regierol? Ook hier kunnen we ons de vraag stellen, waar is de regisseur? Op regionaal niveau is de regierol niet echt belegd. Het is sterk afhankelijk van de wil van de besturen van de afzonderlijke instellingen om met elkaar samenwerken vanuit een gedeelde onderkenning van nut en noodzaak. Deels ontbreekt het aan vertrouwen, deels is er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en ontbreekt het aan gezamenlijk eigenaarschap (Ledoux et al., 2010). Soms is er echter wel sprake van een gedeelde visie, gedeelde doelstellingen en van een gemeenschappelijk ontwikkelingsproces (Ledoux et al, 2010). Ook zien we dat de samenwerking met de gemeente, zeker daar waar het gaat om de afstemming tussen Passend onderwijs en de Centra voor Jeugd en Gezin, niet altijd even helder is. Kortom, het is niet duidelijk wie de regierol op lokaal en regionaal niveau ter hand neemt, en dan gaat het vooral om een regierol die is vormgegeven op grond van een meer procesmatige visie op deze rol. Het belang hiervan wordt ondermeer onderstreept door de regelmatige roep die klinkt om meer evaluatie (Ledoux et al, 2010). Evaluatie kan worden gezien als een vorm van codificatie van opgedane ervaringen waardoor weer een volgende stap kan worden gezet. Deze roep om meer regionale regie kan ook worden begrepen vanuit een ander steeds weer terugkerend geluid: de roep om meer gebruik te maken van de bestaande samenwerkingsverbanden en de kennis, het vertrouwen en de ervaring die instellingen daar met elkaar hebben opgedaan. Kortom, de stelling kan worden verdedigd dat ook de regiefunctie op regionaal niveau zwak is ingebed. Met als gevolg dat ook de koppeling van het regionale met het landelijke niveau zwak te noemen is. De enige vorm van koppeling vindt grotendeels plaats via de subsidiering van Passend onderwijs.

Wordt met de nieuwe voorstellen van mevr. Van Bijsterveldt zoals deze in januari 2011 zijn gepresenteerd voorzien in een versterking van de regionale regiefunctie? Van de ene kant biedt de sterke sturing door middel van structurering en procedurering van de regionale samenwerkingsverbanden meer duidelijkheid en worden de kaders voor de regionale samenwerking meer zichtbaar. Van de andere kant is ook nu weer de vraag, of de samenwerking zoals het kabinet die nu voor ogen heeft en zoals die nu vooral gestalte moet krijgen binnen de bestaande WSNS-verbanden, wel voldoende krachtig is. Ook nu wordt het vooral aan deze verbanden en aan de instellingen zelf overgelaten om samenwerking te zoeken, deze te organiseren en te intensiveren. Deels kan daarbij aansluiting worden gezocht bij reeds gegroeide praktijken en reeds opgebouwd vertrouwen, hetgeen een belangrijk vliegwiel voor samenwerking is. Echter, dit vertrouwen kan ook danig op de proef worden gesteld, bijvoorbeeld ten gevolge de verdeling van kosten en baten over de betrokken partijen in het licht van het nieuwe budget-financieringssysteem. Vandaar dat op lokaal c.q. regionaal niveau een nieuw spel begint, met nieuwe winnaars en verliezers. Dit zal zonder meer zijn weerslag hebben op de voortgang van deze regionale samenwerking. Vandaar dat een meer procesmatige regierol gewenst is.

## 4. Conclusie en Implicaties

Kan uit de organisatie van het beleidsproces inzake Passend onderwijs iets gezegd worden over het verloop en de uitkomsten van dit beleidsprogramma? Dit was de vraag die als leidraad diende voor dit essay. Gesteld kan worden dat de ontwikkeling van het beleid inzake Passend onderwijs moeilijk vast te pakken is. Het lijkt op een stuk zeep dat steeds weer uit je handen glipt. Deels komt dit door externe omstandigheden, maar deels ook door de gekozen benadering. Immers, gekozen is voor een lerende benadering waarbij het beleid 'van onderop' vorm en inhoud te krijgt op grond van experimenten en initiatieven waarvoor subsidie wordt versterkt. Enerzijds is dit een te rechtvaardigen benadering, omdat het gaat om een complex ontwerpvoorbeeld, gelet op de soort van uiteenlopende knelpunten die met de keuze voor Passend onderwijs opgelost zouden moeten worden, maar ook gelet op de noodzaak om maatwerk te leveren aan kinderen die speciale zorg nodig hebben. Vandaar de keuze om van 'onderop', dichtbij de uitvoeringspraktijk het beleid vorm en inhoud te geven, waarbij ook nog een keer recht wordt gedaan aan de relatieve autonomie van de deelnemende partijen. Dit verklaart ook het belang dat aan draagvlak wordt toegekend. Op zichzelf zijn dit afdoende verklaringen voor de wijze waarop Passend onderwijs zich heeft ontwikkeld. Overwegingen dus die zonder meer te rechtvaardigen zijn.

Van de andere kant dreigt het gevaar dat een praktijk ontstaat die alle kanten uitgaat, die relatief los gaat zingen en daarmee zijn eigen dynamiek creëert, terwijl de noodzaak voor sturing wel degelijk aanwezig is. En dan met name sturing in de vorm van regie. Waarom is dit het geval?

In onderhavig essay heb ik ten eerste laten zien dat het maar de vraag is of de gekozen benadering van 'leren van onderop' wel de meest voor de hand liggende was. Geconstateerd werd dat juist een meer diagnostische ontwikkelstrategie wellicht meer voor de hand had gelegen. Een strategie die enerzijds weet om te gaan met complexiteit maar die anderzijds er wel naar streeft de bestaande kennis rondom bepaalde clusters van problemen zoveel mogelijk te gebruiken, zonder daarbij te kiezen voor een benadering waarbij telkens weer opnieuw het wiel werd uitgevonden. De knelpunten waarmee Passend onderwijs worstelde, zijn immers niet uniek en in het verleden is al veel ervaring met soortgelijke projecten opgedaan. Hoe die ervaring te gebruiken? Dit laatste veronderstelde echter wel meer regie. De vraag is echter of die regie voor handen was.

Ten tweede heb ik beargumenteerd dat de beleidspraktijk inzake Passend onderwijs onvoldoende verbonden was met het politieke proces en met een duidelijke visie op sturing. Ook dit is het gevolg van onvoldoende regie, waardoor er geen productieve verbinding ontstond tussen beleid, politiek en sturing. Daardoor kwam het accent te veel te liggen op alleen maar het beleidsproces (op van leren van onderop). Vanuit politieke overwegingen, om maatwerk te bieden en respect te hebben voor de professionele autonomie van de betrokken instellingen is dit te verdedigen. Echter, er zijn ook nog andere politieke overwegingen en waarden in het geding, zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en efficiency. Deze hadden beter kunnen worden geborgd door een meer centrale en duidelijkere politieke

sturing. De politieke borging van met name deze waarden - zowel op landelijk als op lokaal en regionaal niveau - is lange tijd zwak geweest, waardoor het beleidsproces zijn eigen gang is gegaan. Daarnaast heb ik beargumenteerd dat de vigerende visie op het beleidsproces nauwelijks vertaald is geworden in een visie op sturing. Als er al gestuurd werd dan was dit op grond van het verstrekken van subsidies, hetgeen de meest gemakkelijke vorm van sturing is. Het zou aanbevelenswaardig zijn geweest, indien de vigerende visie op een lerende beleidspraktijk verbonden was geweest met een visie op sturing waarbij gestuurd werd op de structurering en procedurering van de relaties tussen relevante partijen. Ook kan worden gesteld dat er weinig aandacht is geweest voor de verbinding tussen het lokaal c.q. regionale niveau en het landelijke niveau.

Ten derde heb ik de regiefunctie verder onder de loep genomen. Op grond van eerdere analyses was al te zien dat deze functie moeizaam uit de verf kwam. Wie en waar is de regisseur? De regierol is mijns inziens zwak belegd. Deze is nauwelijks dan wel aarzelend uit de verf gekomen. Ik heb getracht te aan te geven hoe deze vormen van regie terug te vinden zijn in Passend onderwijs. Lange tijd, en vaak alleen maar, is er sprake geweest van een sterk faciliterende vorm van regie waarbij vooral gekozen werd voor incentive sturing, de meest gemakkelijke vorm van sturing. Ook was er niet echt sprake van visionaire vorm van regie, waardoor Passend onderwijs eerder een verhullend dan inspirerend 'sensitizing concept' was. Met de nieuwe plannen van mevr. Van Bijsterveldt zoals deze recentelijk zijn gepresenteerd vindt, mijns inziens, een belangrijke kanteling plaats, zeker daar waar het gaat om het aantrekken van regie op landelijk niveau. Gekozen wordt voor een uitvoeringsgerichte vorm van regie waarbij vooral gestuurd wordt op grond van procedurering en structurering en op grond van centrale in- en outputparameters teneinde samenwerkingsverbanden daadwerkelijk van de grond te laten komen. Door juist hiervoor te kiezen worden beleid, politiek en sturing meer met elkaar verbonden en is er sprake van meer landelijke regie. Los van de inhoud van de plannen, het tot stand brengen van die verbinding op zichzelf is een duidelijk winstpunt; zeker als men dit afzet tegen het verleden waarin regievoering onvoldoende aanwezig was. Desalniettemin blijft de vraag open, hoe in de nieuwe plannen de regiefunctie op lokaal en regionaal niveau ter hand wordt genomen. Met name de mate waarin er lokaal en regionaal een dekkend stelsel van voorzieningen wordt gecreëerd op grond van de zorgprofielen die scholen nastreven, vraagt om regie. Daarnaast is regie gewenst omdat de aangekondigde bezuinigingen een sterke wissel trekken op de het vertrouwen dat partijen in elkaar moeten hebben om dit stelsel van de grond te trekken.

Gesteld kan worden dat het kabinet een duidelijke visie heeft op het toekomstige stelsel Passend onderwijs, waarbij echter vooral de bezuinigingen de toon zetten. Eerder constateerde ik dat Passend onderwijs een relatief leeg concept is geweest. Met de plannen van het kabinet wordt die leegte ingevuld maar dan vooral uit een efficiency en betaalbaarheidsperspectief. De vraag kan worden gesteld of de huidige koerswijziging die een sterke uitvoeringsgerichte vorm van regie laat zien, niet geflankeerd zou moeten worden door een meer visionaire vorm van regie. In deze visie zou duidelijk gemaakt kunnen worden dat de

vormgeving van het nieuwe stelsel van Passend onderwijs niet alleen maar een financiële aangelegenheid is. Waarom zou analoog aan de eerdere kwaliteitsagenda's voor het primaire, voortgezette en beroepsonderwijs niet een kwaliteitsagenda kunnen worden ontwikkeld voor Passend onderwijs, waarbij alle betrokken partijen, gegeven de voorstellen van het kabinet, trachten thema's en onderwerpen te benoemen die in de nadere uitwerking van het stelsel ter hand zouden moeten worden genomen.

Het verhullende karakter van Passend onderwijs als concept vraagt ook nog om een andere reden om visie, zeker daar waar het gaat om de lokale en regionale structurering van het stelsel en de spelregels die gehanteerd moeten worden. In het vigerende concept van Passend onderwijs worden zorgleerlingen op één hoop gegooid. De lokale c.q. regionale structurering van de aan te bieden zorg zou aan kracht winnen, indien binnen de visie op Passend onderwijs veel meer een doelgroepgerichte oriëntatie zou worden ontwikkeld, waarbij per doelgroep verschillende vraag- en aanbodstructuren van zorg, hulp en ondersteuning zouden worden geboden; eventueel gekoppeld aan daarop toegesneden financieringstromen. Relevante doelgroepen zijn dan de zorg aan kinderen die hoogbegaafd zijn, leerlingen met leerstoornissen en leerlingen met gedragsstoornissen.

## 5. Literatuur

Bekkers, V. (2007), *Beleid in Beweging*. Den Haag: Boom/Lemma

Bruin, H. de. (2010), Regie in de haarvaten van de stad. In: *Bestuurskunde*, jrg. 19, nr. 4, pp. 46-53.

Easton, D. (1965), *A system analysis of political life*. London: Wiley.

Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht:Lemma

Graaf H. van de & R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*. Muiderberg: Countinho

Heffen, O. van (1993), Beleidsontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën in: Heffen, O. van & M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink

Hoppe, R.(1989), *Beleidsproblemen geproblematiseerd*. Muiderberg: Countinho

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin (2004), *Beleidsnota's die doorwerken*. Bussum: Countinho

Ledoux, G., E. Smeets & C. van Rens (2010), *Passend onderwijs in de koploperregio's*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm/ITS

Partners + Propper (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht. Onderzoek naar optimalisering van de regiefunctie*. Vught: Partners + Propper

Snellen, I.Th.M. (1987), *Boeiend en geboeid*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink

Stone, D. (2003), *The policy paradox*. New York: Norton & Co

Veld, R.J. in 't (1989), *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA









# **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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> In november 2009 is door toenmalig staatssecretaris Dijkema besloten tot een beleidsomkering (de zogenaamde 'heroverweging'), waarbij verschillende aanvankelijke uitgangspunten van Passend onderwijs werden herroepen. Gelijkzeitig 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.<sup>3</sup> Op vrij grote schaal is bij de ontwikkeling van Passend onderwijs een pas op de plaats gemaakt.<sup>4</sup> Dat heeft onder meer geleid tot een toenemende onzekerheid in het onderwijs over de voortgang van Passend onderwijs.<sup>5</sup> Bovendien noemt de ECPO de resultaten en vorderingen die sinds de invoering van Passend onderwijs zijn geboekt, 'teleurstellend klein'.<sup>6</sup>

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'.<sup>7</sup> 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:

<sup>1</sup> Ledoux et al. 2010, ix

<sup>2</sup> ECPO 2010, 9

<sup>3</sup> ECPO 2010, 9

<sup>4</sup> ECPO 2010, 23

<sup>5</sup> ECPO 2010, 9

<sup>6</sup> ECPO 2010, 17

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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?

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Pranger et al. 2009, 9

<sup>10</sup> ECPO 2009, 8; Ledoux et al. 2010, 1

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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'.<sup>13</sup> 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'.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> 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

---

<sup>12</sup> ECPO 2010

<sup>13</sup> ECPO 2010, 17

<sup>14</sup> ECPO 2009, 8

<sup>15</sup> ECPO 2010, 17

<sup>16</sup> ECPO 2010, 17

<sup>17</sup> Huizenga 2010; zie ook ECPO 2009, 11

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld ECPO 2010, 17-18

scholen<sup>19</sup>, 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.<sup>20</sup> 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 zorgplicht<sup>21</sup>, 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

## 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’.<sup>24</sup> 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.

<sup>19</sup> Ledoux et al. 2010

<sup>20</sup> ECPO 2010, 24

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> ECPO 2010, 23

<sup>23</sup> ECPO 2010, 18

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> De ECPO stelt: 'Het is regelmatig onduidelijk wie de kar trekt bij de voorbereiding, totstandkoming en uitvoering van beleid'.<sup>30</sup> 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'.<sup>31</sup> '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'.<sup>32</sup>

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'.<sup>33</sup> 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

<sup>25</sup> Pranger et al. 2009, 7

<sup>26</sup> Pranger et al. 2009, 56

<sup>27</sup> Pranger et al. 2009; ECPO 2009, 9

<sup>28</sup> ECPO 2009; ECPO 2010

<sup>29</sup> Ledoux et al. 2010, xiv; ECPO 2010, 27

<sup>30</sup> ECPO 2010, 21

<sup>31</sup> ECPO 2010, 18 en 21-22

<sup>32</sup> ECPO 2010, 21

<sup>33</sup> ECPO 2009

te ontwikkelen en uit te proberen, bijvoorbeeld door middel van experimenten en veldinitiatieven.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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.

<sup>34</sup> Bijvoorbeeld Ledoux et al. 2010

<sup>35</sup> ECPO 2009

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Huizenga 2010, 9

<sup>38</sup> Huizenga 2010, 6

<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.'<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> Vanaf de start van Passend onderwijs is prioriteit gelegd bij het vergroten van het draagvlak voor en de betrokkenheid bij Passend onderwijs onder leerkrachten.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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).<sup>45</sup> 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

---

<sup>40</sup> ECPO 2010

<sup>41</sup> ECPO 2010, 19

<sup>42</sup> ECPO 2010, 17 en 21

<sup>43</sup> ECPO 2009; 2010

<sup>44</sup> Ledoux et al. 2010, x-xi

<sup>45</sup> ECPO 2009; 2010

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

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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> De heroverweging leidt tevens tot onzekerheid over de status van verantwoordelijkheden en de wettelijke grondslag voor afspraken binnen de samenwerkingsverbanden.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> ECPO 2009, 17

<sup>47</sup> Vergelijk ECPO 2010, 23-24

<sup>48</sup> Ledoux et al. 2010, x

<sup>49</sup> Zie Ledoux et al. 2010, 137-138

<sup>50</sup> Ledoux et al. 2010, x en 138

<sup>51</sup> Ledoux et al. 2010; ECPO 2010

<sup>52</sup> 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 toezichthouders 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,<sup>53</sup> maar ook veel capaciteit.

<sup>53</sup> 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 ambulante begeleide 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).<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

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.

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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

<sup>56</sup> Zie Huizenga 2009, 15

opkomst van persoonsgebonden budgetten, ook in sectoren als de zorg, werd de mogelijkheid van 'rugzakjes' gecreëerd. Dat is extra complicerend, 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.<sup>57</sup> 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 stuurde<sup>57</sup>, 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.

<sup>57</sup> 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 bedoeld 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 transitie 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 eigenlijk 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](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<sup>e</sup> 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.









## **De geschiedenis herhaalt zich** **Passend onderwijs en de onzichtbare leraar**

Sietske Waslander



## Inleiding

Het beleid dat inmiddels bekend staat als Passend onderwijs kent een lange voorgeschiedenis. Die geschiedenis leest als een welhaast rituele afwisseling van pogingen om via overheidsbeleid de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland te beperken, en cijfers die aantonen dat de beleidsdoelen (weer) niet zijn gerealiseerd. Tijdens het schrijven van dit essay – medio februari 2011 – worden de achtergronden van het beleid en de discussie over de vormgeving en invulling van Passend onderwijs overschaduwd door aangekondigde bezuinigingen.<sup>2</sup> Ook dat is niet nieuw.<sup>3</sup>

Dit essay biedt een reconstructie en analyse van het beleidstraject Passend onderwijs van de afgelopen jaren. Een dergelijke analyse is vanuit vele verschillende perspectieven denkbaar. In aanvulling op het bestuurskundige perspectief van Bekkers<sup>4</sup> en het bestuurskundig-organisatiewetenschappelijke perspectief van Noordegraaf en De Wit<sup>5</sup> kies ik hier voor een onderwijssociologische benadering. Passend onderwijs is – net als haar voorlopers – te beschouwen als een poging om een innovatie in het hart van het onderwijs te realiseren door middel van overheidsbeleid (§ 1). Over kritische factoren bij het realiseren van onderwijsinnovaties is dankzij wetenschappelijk onderzoek in binnen- en buitenland inmiddels al veel bekend (§ 2). De rol van de leraar blijkt keer op keer cruciaal. Reden om het beleidstraject Passend onderwijs te reconstrueren vanuit het perspectief van leraren (§ 3). Voor de implementatie en het realiseren van de doelen van beleid is niet alleen het beleid in kwestie relevant, maar zijn ook de boodschappen die scholen en leraren uit andere bronnen krijgen van belang. Om die reden stel ik in § 4 de vraag met welk ander beleid scholen nog meer te maken hebben. Een reflectie op het beleidstraject Passend onderwijs op basis van de lessen over onderwijsinnovatie laat geen andere conclusie toe dan dat aan belangrijke voorwaarden niet is voldaan (§ 5). Passend onderwijs dreigt een rituele dans te worden waarin de geschiedenis zich opnieuw herhaalt (§ 6).

## 1. Passend onderwijs als onderwijsinnovatie

In Nederland krijgen relatief veel kinderen onderwijs in niet-reguliere settingen.<sup>6</sup> Dat is al decennia lang het geval. Dit type onderwijs groeide met name na de jaren 60.<sup>7</sup> Wat betreft de achterliggende oorzaken, zijn verschillende verklaringen in omloop. Ik noem er hier slechts twee.<sup>8</sup> De eerste is de 'paradox van de regelgeving'. Terwijl de communicatieve sturing van de overheid gericht is op de wens meer leerlingen langer in het reguliere onderwijs te houden en het reguliere onderwijs daarop aan te passen, bevat de financiële sturing juist prikkels om kinderen naar het speciaal onderwijs te verwijzen. Door Weer Samen Naar School (WSNS) zijn die prikkels voor een deel van het speciaal onderwijs weliswaar gewijzigd, maar bleef de open-einde-regeling van de leerlinggebonden financiering (lgf) verwijzingen naar een ander deel van het speciaal onderwijs financieel belonen. De evaluatie van WSNS ging dan ook gepaard met de voorspelling dat het niet-WSNS deel van het speciaal onderwijs zou groeien.<sup>9</sup> Aldus geschiedde.<sup>10</sup>

Een tweede verklaring voor de relatief grote omvang van het speciaal onderwijs in Nederland verwijst naar een dynamiek tussen: grote en groeiende verschillen tussen leerlingen; het onvermogen van leraren in het reguliere onderwijs om effectief met die verschillen om te gaan (push); en de aanwezigheid van een legitiem alternatief (pull). Die dynamiek ziet er op het micro-niveau van de klas ongeveer als volgt uit. Als de variëteit aan prestaties van leerlingen binnen de klas groter is dan wat de leraar kan behappen, komt de leerling die de meeste aandacht vraagt op de nominatie voor doorverwijzing naar het speciaal onderwijs. Het doorverwijzen van deze leerling is aantrekkelijk omdat het de leraar en de school in het reguliere onderwijs een homogener en beter presterende klas oplevert. Waarna logischerwijs een andere leerling binnen de klas relatief de meeste aandacht vraagt. En zo voorts. Gegeven deze dynamiek gaat het niet zozeer om kenmerken van leerlingen in absolute zin, maar om kenmerken van leerlingen in relatieve zin namelijk in vergelijking met andere leerlingen binnen dezelfde klas. Deze dynamiek op het micro-niveau van de klas zou ook verklaren waarom aanzienlijke groepen leerlingen in het speciaal onderwijs in absolute zin beter presteren dan groepen leerlingen in het reguliere onderwijs. En dat sommige klassen in het reguliere onderwijs in weinig verschillen van andere klassen in het speciaal onderwijs. Daarbij komt dat het speciaal onderwijs in Nederland geldt als een legitiem alternatief. Het creëren van speciale voorzieningen voor specifieke doelgroepen is diep verankerd in de Nederlandse cultuur.<sup>11</sup> Dat denken weerspiegelt zich bijvoorbeeld in een – ten opzichte van andere landen – zeer gedifferentieerd stelsel van leerwegen in het voortgezet onderwijs. En ook in een uitgebreid stelsel van speciaal onderwijs.<sup>12</sup> Het omgaan met diversiteit is lastig. Ook in het onderwijs.

De laatste decennia is er op verschillende manieren naar gestreefd om bovengenoemde dynamiek te doorbreken. Het zwaartepunt in die ambities ligt bij het vergroten van de (didactische) kennis en vaardigheden van leraren om effectief om te gaan met heterogene groepen leerlingen. Dat streven kreeg in verschillende perioden verschillende namen. Ten tijde van WSNS stond het bekend als 'adaptief onderwijs'. De inspectie gebruikte eerder de

term 'differentiëren tussen leerlingen', en noemt het tegenwoordig 'afstemmen op verschillen'.<sup>13</sup> Ook termen als 'onderwijs-op-maat', '1-zorgroute' en Passend onderwijs verwijzen impliciet of expliciet naar het didactisch handelen van leraren en is gericht op een gedifferentieerde aanpak in de klas. Ik kies hier voor de term gedifferentieerd lesgeven. Cruciaal voor deze handelwijze is dat de aandacht van de leraar niet uitsluitend gericht is op zogeheten zorgleerlingen, maar op alle leerlingen in een groep. Dus inclusief hoogpresterende en gemiddeld presterende leerlingen. Leraren die in staat zijn gedifferentieerd les te geven, weten bij alle leerlingen hogere prestaties te realiseren dan leraren die dat minder goed beheersen.<sup>14</sup> Gedifferentieerd lesgeven is een uiterst complexe vaardigheid en vereist naast vakkennis ook een uitgebreid handelingsrepertoire aan didactische en sociale vaardigheden.<sup>15</sup>

De ambitie om leraren meer gedifferentieerd les te laten geven bestaat al lange tijd. Het lag ook mede ten grondslag aan WSNS in de jaren negentig. Vijf jaar nadat de implementatie van WSNS in het primair onderwijs van start ging, trok de stuurgroep evaluatie een aantal conclusies.<sup>16</sup> Voor het eerst sinds jaren was sprake van een stabilisering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, althans, voor zover dat speciale onderwijs onder het WSNS-beleid viel. Maar er was ook een andere conclusie:

*"Ook na invoering van de clusters, na benoeming van een intern begeleider en na alle aandacht van bijvoorbeeld het Procesmanagement WSNS voor adaptief onderwijs (...) wordt in het onderzoek vastgesteld dat er maar in beperkte mate sprake is van adaptief onderwijs. Vergeleken met een aantal jaren geleden worden zeker vorderingen gemaakt, maar adaptief onderwijs in de groep wordt nog te weinig gerealiseerd."*<sup>17</sup>

Het streven naar meer gedifferentieerd lesgeven in het reguliere onderwijs loopt ook daarna als een lange rode draad door het beleid. Op grond van een evaluatie van zowel WSNS, de leerlinggebonden financiering en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) constateert Minister Van der Hoeven in 2004 dat bij alle drie deze programma's sprake is van een overeenkomstig achterliggend probleem. Namelijk:

*"Het aangepast onderwijs wordt te veel buiten de klas georganiseerd."*<sup>18</sup>

Anders gezegd: als leerlingen die, om welke reden dan ook, een andere aanpak nodig hebben dan de gemiddelde leerling die aanpak buiten de klas krijgen, dan blijft de focus binnen de klas gericht op het gemiddelde.

De Minister erkent dat wat er in de klas gebeurt niet via de overheid is af te dwingen.

*"Echter alleen de scholen zelf kunnen dit effectief realiseren."*<sup>19</sup>

Een aantal jaren later (2007) herhaalt staatssecretaris Dijkema dit streven in sterkere be-  
woordingen, als ze het Invoeringsplan Passend onderwijs naar de Kamer stuurt. Hoewel het  
uitgangspunt van het beleid is dat het speciaal onderwijs en tussenvoorzieningen bestaans-  
recht hebben, luidt een ander uitgangspunt:

*"Passend onderwijs moet in de klas gerealiseerd worden. Personeel in de scholen moet vol-  
doende toegerust zijn om het onderwijs aan deze leerlingen te geven."*<sup>20</sup>

De huidige Minister, Van Bijsterveldt, volgt deze lijn in de brief bij het wettelijk kader, waar  
ze stelt dat

*"Een groot probleem is verder dat de leerlingenzorg te veel buiten de klas is georganiseerd."*<sup>21</sup>

Daarom wil ze

*"... de zorg in de scholen verder versterken, zodat de zorg beter in de klassen doordringt."*<sup>22</sup>

Om dat voor elkaar te krijgen worden schoolbesturen verantwoordelijk voor alle leerlingen  
in de regio. Het 'afschuiven' van problemen naar andere scholen moet daarmee een halt  
worden toegeroepen.

Dat de ambitie van gedifferentieerd lesgeven in het reguliere onderwijs nog niet is gereal-  
iseerd, constateert ook de Inspectie van het onderwijs bij herhaling. Een decennium na de  
constatering dat WSNS in beperkte mate van invloed is geweest op het realiseren van 'adap-  
tief onderwijs', concludeert de Inspectie dat het afstemmen van het onderwijs op verschillen  
tussen leerlingen, in vergelijking met 2006 niet is verbeterd.<sup>23</sup>

*"Veel leraren vinden het moeilijk om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen  
in hun instructie en bij de verwerking van leerstof. In het basisonderwijs heeft een derde van  
de leraren hier problemen mee, in het voortgezet onderwijs de helft en in het (voortgezet)  
speciaal onderwijs meer dan de helft."*<sup>24</sup>

Passend onderwijs is er op gericht om meer leerlingen langer onderwijs te laten volgen  
in reguliere scholen. Dat vraagt een ingrijpende verandering van het reguliere onderwijs,  
vooral waar het gaat om gedifferentieerd lesgeven door leraren. Passend onderwijs is dan  
ook met recht te typeren als een poging om een innovatie in het hart van het onderwijs te  
realiseren, door middel van overheidsbeleid.

## 2. Lessen over onderwijsinnovatie

In binnen- en buitenland is al veel onderzoek gedaan naar factoren die innovaties in het onderwijs stimuleren en frustreren. Dat onderzoek levert een aantal lessen op die relevant zijn voor Passend onderwijs.<sup>25</sup> Ik noem er hier slechts twee.<sup>26</sup>

**Les 1.** Van een aanpak die niet leidt tot ander gedrag van leraren, valt geen enkel effect te verwachten. Het is essentieel dat achterliggende concepten, ideeën en visies – gaandeweg – worden doorvertaald naar het concrete en dagelijkse niveau van het handelen van leraren.

**Les 2.** Innovaties hebben meer kans van slagen naarmate de boodschappen die scholen en leraren uit hun omgeving krijgen: (a) meer in overeenstemming zijn met de doelen en richting van de beoogde innovatie; (b) consistentere zijn met andere (beleids)doelen; en (c) zich kenmerken door continuïteit in de tijd.

De lessen zijn helder. Niettemin een korte toelichting. Er kan pas sprake zijn van enig effect van een onderwijsinnovatie als er iets verandert in het 'primaire proces', ofwel in de interactie tussen leerling en leraar. Innovaties krijgen pas grond onder de voeten als die innovaties zo concreet worden dat helder is wat er in de alledaagse schoolpraktijk verandert in de interactie tussen leerling en leraar. Dit mag volstrekt vanzelfsprekend lijken, feit is ook dat de meeste innovaties in het voortgezet onderwijs zich op andere aspecten richten dan het leren van leerlingen en het handelen van leraren.<sup>27</sup> Een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor welk effect van welke innovatie dan ook, is dat leraren zich anders gaan gedragen. Hoe klein die gedragsverandering misschien ook is. Draagvlak, en meer nog eigenaarschap van leraren is daarvoor essentieel. Dat betekent niet dat leraren alle ruimte nodig zouden hebben om een innovatie helemaal zelf in te vullen. Het tegendeel blijkt eerder het geval.<sup>28</sup>

Het gaat er vooral om dat er duidelijke kaders en doelen zijn benoemd die voor alle leraren binnen een school gelden en waarover geen misverstand kan bestaan. Vervolgens is het aan leraren om die kaders en doelen zélf in te vullen in hun eigen concrete situatie. Essentieel daarbij is dat leraren ervaren dat ze op die manier zelf invloed kunnen uitoefenen op de innovatie (efficacy), om zich de innovatie letterlijk eigen te kunnen maken.

De tweede les verwijst naar de bredere context waarbinnen leraren en scholen functioneren. Scholen worden vaak genoemd als hét voorbeeld van organisaties waaraan belanghebbenden gelijktijdig verschillende, en vaak ook strijdige en fluctuerende, eisen stellen en verwachtingen koesteren.<sup>29</sup> Gegeven die situatie, hebben innovaties meer kans van slagen als wetten, regels, oproepen, aansporingen en andersoortige prikkels en boodschappen uit de omgeving in dezelfde richting wijzen, en wel in die van de beoogde innovatie. Als organisaties door interferentie met andere (beleids)doelen tegenstrijdige boodschappen krijgen over wat van hen verwacht wordt, is een symbolische aanpassing een gebruikelijke reactie. Hoewel het dan van buitenaf lijkt dat er iets is veranderd, is dat feitelijk niet het geval en blijft het primaire proces ongemoeid. Daarover later meer.

De rol van leraren bij innovaties is cruciaal en nauwelijks te overschatten. Reden om het beleidstraject Passend onderwijs te reconstrueren vanuit de notie dat het uiteindelijk om leraren gaat. Dat doe ik in § 3. Vervolgens sta ik § 4 kort stil bij de vraag of de boodschappen die uitgaan van Passend onderwijs consistent zijn met de boodschappen van ander actueel beleid.



### 3. Passend onderwijs: een reconstructie

Vooraf wijs ik er met nadruk op dat onderstaande op geen enkele manier beoogt een volledige en uitputtende reconstructie te zijn van het beleidstraject tot nu toe. Eerder is sprake van indicaties en illustraties.

#### Lange en brede overeenstemming

Een voorwaarde om de ambities van Passend onderwijs te realiseren, is dat leraren in de dagelijkse schoolpraktijk effectief om kunnen gaan met heterogene groepen leerlingen (zie § 1). Hoe het dagelijkse handelen van leraren er in de toekomst concreet uit moet zien, is niet in het beleid opgenomen. Dat kan ook niet en is zelfs onwenselijk.<sup>30</sup> De overheid ziet voor zichzelf wel een rol in het scheppen van randvoorwaarden. Wat die randvoorwaarden precies zijn en hoe die dan gerealiseerd moeten worden, daarover wordt in verschillende fasen van het traject verschillend gedacht.

Met de noodzaak van gedifferentieerd lesgeven in het achterhoofd, bestaat al vanaf de start van het traject Passend onderwijs grote overeenstemming over het belang van deskundigheidsbevordering van leraren. Onder meer bij de onderwijsorganisaties die destijds in de Overleggroep Herijking Zorg vertegenwoordigd waren.

*“De mensen in het onderwijs moeten in de dagelijkse praktijk de zorg realiseren. Investeren in zittend en toekomstig onderwijspersoneel is een belangrijke voorwaarde.”<sup>31</sup>*

Ook van overheidswege wordt het belang van deskundigheidsbevordering al sinds lange tijd en bij herhaling onderstreept. In 2006 stelde Minister Van der Hoeven (CDA) dat daarvoor structureel extra investeringen nodig zouden zijn.<sup>32</sup> Staatssecretaris Dijksma (PvdA) liet in het Invoeringsplan Passend onderwijs weten dat veel activiteiten zich zouden richten op scholing en ondersteuning van leraren.

*“Immers, voor een succesvolle invoering van Passend onderwijs is het cruciaal dat leerkrachten in zowel het reguliere als het speciaal onderwijs zich voldoende competent en gesteund voelen om voor alle leerlingen passend onderwijs te verzorgen.”<sup>33</sup>*

Ook de Inspectie vraagt al jaren aandacht voor de deskundigheid van leraren.

*“Afstemming van het onderwijs op leerlingen is voor leraren een complexe vaardigheid, die niet vanzelf tot stand komt, maar scholing en coaching vereist.”<sup>34</sup>*

In het meest recente plan van Minister Van Bijsterveldt (CDA) is als één van de voorwaarden benoemd:

*“Docenten zijn goed toegerust. Docenten hebben voldoende bagage om te kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen. Docenten zijn in staat om te signaleren wanneer een leerling extra zorg nodig heeft. Als dat zo is, dan voorzien ze zelf in die behoefte of schakelen ze hulp in, zonder al te veel bureaucratie.”<sup>35</sup>*

Kortom: over het grote belang van de rol van leraren in het hele traject bestaat al lang en breed overeenstemming.

### **Mooie woorden, weinig daden**

De grote vraag is vervolgens hoe de brede overeenstemming over het belang van leraren concreet vorm krijgt. Hoe relevant die vraag is, blijkt bijvoorbeeld uit het werk van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de Commissie Dijsselbloem. Een van de conclusies van de Commissie is dat er in het beleid consequent te weinig rekening is gehouden met leraren. Onder meer wat betreft het faciliteren van leraren. Leraren hebben tijd nodig om zich nieuwe dingen eigen te maken, maar die tijd is zelden of nooit beschikbaar. Om falend beleid in de toekomst te voorkomen, stelt de Commissie voor om onderwijsvernieuwingen voortaan te onderwerpen aan een uitvoeringstoets. In een dergelijke toets moet onder anderen systematisch aandacht worden besteed aan:

*“... (a) het vermogen van bestuur en management om de veranderingen in organisatorische en bedrijfsmatige zin door te voeren; (b) het vermogen van de professionals om de vernieuwing op de werkvloer daadwerkelijk te realiseren; ... tijdelijke extra kosten van het invoeringstraject; de noodzakelijke randvoorwaarden in tijd, geld en activiteiten om zorgvuldige invoering en uitvoering te kunnen realiseren.”<sup>36</sup>*

Innovaties moeten niet langer top-down en over de hoofden van de leraren heen worden afgekondigd, maar veel meer bottom-up en samen met leraren tot stand worden gebracht. De voltallige Kamer is het er mee eens.

Het beleidstraject Passend onderwijs is aanvankelijk geënt op deze gedachte. Er wordt gesproken over een lerend traject, met veldinitiatieven en experimenten. De idee is dat het beleid gaandeweg verder wordt ingevuld, mede op basis van de kennis en ervaringen die tijdens het traject worden opgedaan. Om dit alles te onderzoeken, te volgen en de Minister bij de opeenvolgende stappen te adviseren, wordt een evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs ingesteld (ecpo).

Als het Kabinet Balkenende IV in februari 2007 aantreedt, wordt staatssecretaris Dijkzma (PvdA) verantwoordelijk voor Passend onderwijs. Ze overlegt met de onderwijsorganisaties over de manier waarop dat beleid vorm moet krijgen. De organisaties die namens de leraren aan dat overleg deelnemen stappen er na enige maanden uit.<sup>37</sup> Volgens de opstappende or-

organisaties zijn er drie factoren die het welslagen van Passend onderwijs in gevaar brengen. Naast onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden (eerste factor), wijzen ze op de rol van de leraar (tweede factor).

*“Helaas is er in dit dossier onvoldoende aandacht voor de positie van het onderwijspersoneel. Er is veel aandacht voor structuren, procedures en systeemveranderingen, maar er is te weinig aandacht voor versterking van het primaire proces en de man en de vrouw in de klas.”<sup>38</sup>*

Een cruciale factor voor het succes van Passend onderwijs is het adequaat toerusten van personeel in het reguliere onderwijs. Daar is geld voor nodig. Naar schatting een miljard euro. Dat geld is er niet. En dat is de derde faalfactor voor het beleid.

In het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie kondigt de staatssecretaris een scholingsprogramma aan.

*“Om het lesgevend personeel voor te bereiden, zal een scholingsprogramma worden ontwikkeld, mede op basis van al bestaande programma’s. De Kamer zal hierover schriftelijk worden geïnformeerd. Verder zullen leraren worden ondersteund door coaching van buitenaf.”<sup>39</sup>*

In het verslag staat bij de toezeggingen wel dat er een invoeringsplan zal komen, maar niet dat de Kamer apart geïnformeerd zal worden over het aangekondigde scholingsprogramma.<sup>40</sup> Als de staatssecretaris het invoeringsplan in december 2007 naar de Kamer stuurt, luidt één van de uitgangspunten dat het personeel voldoende toegerust moet zijn en voldoende ondersteuning nodig heeft om Passend onderwijs te geven. De verantwoordelijkheid voor scholing en ondersteuning ligt bij de schoolbesturen en via hen bij de samenwerkingsverbanden. Een vraag voor de evaluatie is dan of scholen adequaat beleid voeren om er voor te zorgen dat het personeel voldoende deskundig en handelingsbekwaam is om Passend onderwijs te realiseren.<sup>41</sup> De vakbonden hebben dan al laten weten dat ze er weinig vertrouwen in hebben als de verantwoordelijkheid voor adequate scholing louter bij de schoolbesturen komt te liggen.<sup>42</sup> De staatssecretaris kondigt verder aan dat er een ‘regieoverleg’ wordt ingericht waaraan het ministerie, de sector-, de ouder- en de vakorganisaties deel zullen nemen.

Nadat de Commissie Dijsselbloem haar eindrapport presenteert, is er in pers en politiek een algehele teneur dat de overheid beter naar het veld moet luisteren.<sup>43</sup> De overheid past terughoudendheid. De tijd van innovaties van bovenaf is voorbij, leraren moeten beter in positie worden gebracht.<sup>44</sup>

Achter de schermen werkt de staatssecretaris aan relatie en vertrouwen met de organisaties die leraren vertegenwoordigen. In het voorjaar van 2008 schuiven deze organisaties weer aan bij het overleg.<sup>45</sup> Om hun positie direct en vooraf duidelijk te maken, stellen ze een notitie op. Het belangrijkste punt in de notitie luidt dat leraren voorafgaand aan de invoering van Passend onderwijs hun deskundigheid en handelingsbekwaamheid moeten kunnen vergroten.

*“Daartoe dienen de schoolbesturen de scholingsbudgetten en de budgetten die vanwege zorg zijn ontvangen op korte termijn open te stellen voor een systematisch en planmatige scholing en nascholing van leraren ...”<sup>46</sup>*

De organisaties blijven hun zorgen over het draagvlak en de betrokkenheid van leraren uiten.

*“De personeelsorganisaties maken zich zorgen over de snelheid van invoering, terwijl de direct betrokkenen geen aandeel hebben in dat proces ‘van onderop.’”<sup>47</sup>*

Een jaar na het inwerkingtreden van het invoeringsplan Passend onderwijs, november 2008, informeert de staatssecretaris de Kamer over de voortgang.<sup>48</sup> Ze constateert veel beweging, maar ook veel bestuurlijke drukte. Door de ‘begrijpelijke aandacht’ voor de bestuurlijke inrichting van netwerken, weten leraren – en ouders – zich ‘niet altijd voldoende’ betrokken bij het proces. Het is een belangrijk punt van aandacht voor de staatssecretaris. Volgens de organisaties die namens de leraren spreken, getuigt de update van realiteitszin.

*“De gezamenlijke vakorganisaties zijn van mening dat de leraar nog steeds teveel afwezig is in het ontwikkelproces. Dit baart ons grote zorgen. Passend onderwijs heeft alleen kans van slagen als de leraren worden betrokken, en daar waar nodig hun handelingsverlegenheid wordt weggenomen.”<sup>49</sup>*

In het najaar van 2008 werkt de ingestelde evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ecpo) aan haar onderzoeksprogramma. Bij de opzet van het onderzoeksprogramma laat de commissie zich eerst adviseren. In het advies wordt de rol van de school en de leraar – opnieuw – ‘het meest cruciale thema’ genoemd voor het bereiken van de doelstellingen van Passend onderwijs.<sup>50</sup> In het uiteindelijke onderzoeksprogramma wordt het thema leraren door de onderzoeken heen gevlochten.

Een inhoudelijk advies van de commissie gaat over de vraag of het aantal leerlingen met een rugzak of een verwijzing naar het speciaal onderwijs kan dalen als middelen voor ambulante begeleiding verschuiven naar preventieve ambulante begeleiding.<sup>51</sup> De commissie stelt dat er over de effectiviteit van (preventieve) ambulante begeleiding nog nagenoeg niets bekend is. Wel is er een risico – van onbekende omvang – op averechtse effecten. Door uitwisseling met een ambulante begeleider, kunnen leraren meer gericht raken op problemen bij leerlingen en hun diagnostisch vermogen verhogen. Als die ontwikkeling sneller gaat dan het ontwikkelen van de handelingsbekwaamheid van leraren, bestaat het

risico dat er eerder meer dan minder leerlingen genomineerd worden voor speciale voorzieningen. De commissie constateert verder dat het werk van de ambulante begeleider in het voortgezet onderwijs moeilijker is dan in het primair onderwijs. Dat komt mede door het 'vaklerarensysteem' waardoor leerlingen met veel verschillende leraren te maken krijgen. Bovendien zijn leraren in het PO meer gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen, waar leraren in het VO meer gericht zijn op kennisoverdracht.

*"... het zijn vaak deze leerkrachten die van de ambulante begeleider verwachten dat hij de betrokken leerling buiten de klas 'bijspijkt'.<sup>52</sup>*

### **Heroverweging: "De leraar centraal"**

Begin juni (2009) informeert de staatssecretaris de Kamer opnieuw over voortgang en voornemens rond Passend onderwijs.<sup>53</sup> Wat haar betreft gaat het niet meer alleen om 'de leerling centraal' maar ook om 'de leerkracht centraal'. Er zijn extra activiteiten nodig om leraren bij het proces te betrekken en hen beter toe te rusten. De staatssecretaris wil samen met het veld de positie van leraren versterken. En wel volgens drie lijnen. De collectieve positie van leraren moet versterkt via medezeggenschap. Ten tweede gaat het bij het versterken van de positie van de individuele leraar om 'ondersteuning op maat', inclusief het bepalen van de behoefte aan ondersteuning. Ten derde zal een inventarisatie worden gemaakt van het aanbod aan beschikbare scholing en cursussen. Het kabinet heeft circa 60 miljoen euro gereserveerd voor de invoering van Passend onderwijs. De staatssecretaris dringt er op aan dat die middelen gericht ingezet moeten worden voor scholing en ondersteuning van leraren, en meer handen in de klas. De vakbonden reageren tevreden, volgens hen komt de leraar nu 'eindelijk in beeld'.<sup>54</sup>

Kort daarna verschijnt de eerste voortgangsrapportage van ecpo. De positie van leraren komt hierin nadrukkelijk aan de orde.<sup>55</sup> De commissie herhaalt in zekere zin de belangrijkste les uit alle onderzoeken naar onderwijsinnovatie, als zij over leraren schrijft:

*"Wanneer zij niet bereid en in staat zijn de beoogde veranderingen te bewerkstelligen zullen deze veranderingen niet gerealiseerd worden."<sup>56</sup>*

Tegen die achtergrond is er reden voor zorg.

*"Uit onderzoek en gesprekken met veldvertegenwoordigers komt regelmatig naar voren dat Passend onderwijs vooralsnog vooral een zaak is van beleidsmakers, bestuurders, managers en door deze gremia ingehuurde adviseurs. De leraren komen nog slechts sporadisch in beeld."<sup>57</sup>*

Het is ecpo opgevallen dat er nauwelijks mét leraren wordt gesproken en voor zover er óver hen wordt gesproken is dat vooral in termen van 'de leraar als probleem'.

Uit de eerste onderzoeken blijkt dat er wat betreft de betrokkenheid van leraren bij Passend onderwijs aanzienlijke knelpunten zijn. Op basis van onderzoek bij de negen regionale netwerken die subsidie hebben gekregen, concluderen de onderzoekers:

*“Leerkrachten zijn niet bekend met passend onderwijs en zijn niet competent genoeg om met een diversiteit aan zorgleerlingen goed om te gaan. Het draagvlak onder leerkrachten voor passend onderwijs is bovendien niet groot ....”<sup>58</sup>*

Om er aan toe te voegen dat deze geluiden klinken als de echo van conclusies na WSNS.

Leraren weten nog te weinig over Passend onderwijs, zijn onzeker over hun eigen kunnen, verwachten een taakverzwaring en vrezen gebrek aan ondersteuning en een algemene niveauperzinking van het onderwijs.

Uit een breder uitgevoerd onderzoek naar percepties rond nieuwe vormen van bekostiging blijkt niet alleen dat voor betrokken partijen nog veel onduidelijk is, maar ook dat landelijke organisaties hogere verwachtingen hebben over het realiseren van bedoelde effecten dan regionale netwerken.<sup>59</sup> Met dien verstande dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen netwerken. Verder is er een breed gedeelde verwachting van betrokkenen dat budgetfinanciering op weerstand zal stuiten. Mede vanwege de vrees dat het om een ‘verkapte’ bezuiniging zal gaan.

Om er voor te zorgen dat leraren voldoende in positie worden gebracht, stelt ecpo de Minister voor om hier extra op te letten bij het subsidiëren van veldinitiatieven en experimenten. Een conditie zou moeten zijn dat duidelijk is hoe onderwijspersoneel betrokken gaat worden. Het niet voldoen aan die conditie zou ook reden moeten zijn om niet over te gaan tot verlenging van subsidies.

Meer in het algemeen concludeert de commissie dat leraren en scholen onvoldoende zijn voorbereid om op korte termijn te starten met een wetgevingstraject Passend onderwijs. De commissie krijgt bijval van de Inspectie van het onderwijs. In het jaarlijkse onderwijsverslag staat dat het vermogen van leraren om problemen op te sporen is toegenomen, maar dat het vermogen om problemen te voorkomen en er iets aan te doen, veel minder is toegenomen.<sup>60</sup>

*“Op ongeveer 40 procent van de basisscholen en 55% van de scholen in het voortgezet onderwijs stemmen leraren hun onderwijs echter onvoldoende af op verschillen tussen leerlingen (...). Deze percentages zijn de afgelopen jaren steeds ongeveer hetzelfde. Een belangrijke kans om problemen bij leerlingen te voorkomen blijft zo te vaak onbenut.”<sup>61</sup>*

Handelingsplannen zijn niet concreet genoeg om als ‘sturingsdocument’ te fungeren. Wat betekent dat er vaak wel papieren handelingsplannen zijn, maar dat dat weinig zegt over de ondersteuning die leerlingen daadwerkelijk krijgen.

Eveneens bij herhaling constateert de inspectie dat het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in het speciaal onderwijs relatief groot is. Volgens de inspectie komt dat onder meer doordat leraren en scholen vooral aandacht hebben voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en weinig gericht zijn op prestaties van deze leerlingen.

*“Er is dus nog veel te verbeteren aan het didactisch handelen van grote groepen leraren.”<sup>62</sup>*

Alles bij elkaar is er voor de staatssecretaris voldoende aanleiding om het beleid grondig te heroverwegen. Het ook al eerder door haarzelf geconstateerde gebrek aan betrokkenheid van leraren is een belangrijke aanleiding voor deze pas op de plaats.

*“Er gaat nu veel energie naar de bestuurlijke vormgeving van netwerken in plaats van naar de verbetering van de kwaliteit en het toerusten van leraren.”<sup>63</sup>*

*“De aandacht voor de wetgeving lijkt vooral het bestuurlijke proces in de regio's aan te wakkeren terwijl het gesprek primair zou moeten gaan over de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het voorkomen van wachtlijsten en thuiszitters.”<sup>64</sup>*

In het najaar van 2009 worden de contouren van de heroverweging duidelijker.<sup>65</sup> De staatssecretaris acht het ongewenst om door te gaan met het steken van energie in de

*“... vorming van regionale netwerken, in commissies, in indicatiestructuren en onnodige overhead. Zonder dat het genoeg op zal leveren in de klas, voor leraren en leerlingen.”<sup>66</sup>*

Het roer moet om. En wel zodanig dat de inzet primair gericht is op leraren en de ondersteuning die zij nodig hebben in de klas. Daarom moeten de geldstromen anders gaan lopen, zodat het geld naar het reguliere onderwijs gaat. Aan het subsidiëren van veldinitiatieven en experimenten komt een einde. Reguliere scholen krijgen dan de ruimte om de ondersteuning te realiseren die nodig is. De staatssecretaris voegt er wel aan toe dat het dan vervolgens wel aan die scholen is om de geboden ruimte ook adequaat te benutten. Om de positie van leraren in het proces te versterken moeten scholen samen met leraren een zorgprofiel maken. Daarnaast gaan veldorganisaties – waaronder ouder- en vakorganisaties – een referentiekader ontwikkelen, waarin bijvoorbeeld ook de medezeggenschap van leraren een plaats krijgt.

De onderwijsvakbonden steunen de nieuwe koers. Ook als dat ten koste gaat van de werkgelegenheid in het speciaal onderwijs. In september 2010 sluiten de bonden, de vereniging van schoolleiders, de sectorraden en het ministerie een convenant over hoe om te gaan met werknemers die getroffen worden door bezuinigingen op het speciaal (basis) onderwijs. De inzet zal gericht zijn op mobiliteit van deze medewerkers, en hen voorrang geven bij vacatures die in het reguliere onderwijs ontstaan. Er komt een 'matchpunt' bij de PO-Raad om vraag en aanbod beter aan elkaar te koppelen.<sup>67</sup>

## Opnieuw een koerswijziging

Inmiddels is er in politiek Den Haag een nieuwe realiteit ontstaan. Het kabinet Balkenende IV is gevallen. Passend onderwijs is controversieel verklaard, waardoor het beleidsproces stil is komen te liggen. De sectorraden blijven – in samenwerking met vakorganisaties en ouderorganisaties – doorwerken aan het eerder genoemde referentiekader.<sup>68</sup> Hoewel de sectororganisaties het werkdocument mede namens de vakbonden naar de Tweede Kamer sturen, sturen die vakbonden een aparte brief naar de Vaste Kamercommissie waarin ze afstand nemen van het werkdocument.<sup>69</sup> Ze vinden – opnieuw – dat er in de plannen te weinig rekening wordt gehouden met leraren. Daar waar de staatssecretaris bij de heroverweging duidelijk aangaf dat de inspanningen zich primair zouden moeten richten op leraren, staat in het werkdocument dat het versterken van de positie van leraren ‘een nevendoeel’ is.<sup>70</sup> Ook de medezeggenschap van onderwijspersoneel krijgt naar de smaak van de vakbonden onvoldoende aandacht.

Terwijl het proces van beleidsvoorbereiding stil is komen te vallen, gaat de evaluatie door. Het periodieke onderzoek bij de koplopers van Passend onderwijs laat zien dat binnen een aantal regionale netwerken in het primair onderwijs sprake is van een uitgebreid aanbod aan nascholing. Deze nascholing richt zich vooral op ‘handelingsgericht werken’, zoals de aanpak ‘1-zorgroute’ die door WSNS-plus is ontwikkeld.<sup>71</sup> Ervaringen met het werken met die aanpak zijn zowel veelbelovend als enigszins ontnuchterend.<sup>72</sup> Veelbelovend omdat leerlingen baat hebben bij leraren, scholen en samenwerkingsverbanden die met deze aanpak leren werken. Enigszins ontnuchterend omdat ook blijkt dat er intensieve en langdurige ondersteuning en coaching nodig is om de beoogde manier van werken tot dagelijkse praktijk te maken. Dat laatste is overigens geheel in overeenstemming met al het onderzoek naar onderwijsinnovaties. Vooral de cruciale eerste stap in de werkwijze blijkt veel tijd van leraren te vragen. Het gaat dan om het bepalen van de leerdoelen en het nadenken over manieren waarop alle leerlingen die leerdoelen kunnen behalen. Ervaring leert ook dat de beoogde werkwijze een groot beroep doet op de innovatiecapaciteit van de hele school, en veel vraagt van de schoolleider.<sup>73</sup>

Het onderzoek naar de koplopers constateert dat leraren op zich niet negatief tegenover Passend onderwijs staan, maar dat leraren te weinig informatie krijgen en te weinig worden betrokken.<sup>74</sup> Van de groepen ondervraagde betrokkenen zijn het juist de leraren die de hoogste verwachtingen koesteren rond Passend onderwijs. Ze verwachten betere ondersteuning te krijgen bij het lesgeven aan zorgleerlingen, meer en betere voorzieningen voor zorgleerlingen, en ook dat scholen beter gaan definiëren welke zorgleerlingen een school wel en niet aan kan. Daarnaast is er een breed gevoelde behoefte om vaardigheden te verbeteren, vooral wat betreft het omgaan met sociaal-emotionele en gedragsproblemen van leerlingen. De onderzoekers concluderen dat

*“... het draagvlak bij directies breder is dan bij leraren en dat het primair onderwijs positiever denkt over Passend onderwijs dan het voortgezet onderwijs, al treden hierbij wel aanzienlijke verschillen op. .... Er wordt over geklaagd dat het goed informeren van leraren erg is bemoei-*



*lijkt door de heroverweging. Eerder gegeven informatie moest door de heroverwegingsbrief worden bijgesteld. In enkele regio's zijn de activiteiten gestopt die waren gericht op het informeren van het personeel over Passend onderwijs.*<sup>75</sup>

Op het punt deskundigheidsbevordering van leraren zijn 'nog geen grote slagen gemaakt'. De heroverweging heeft ook op dit punt bijgedragen aan stagnatie. De gedachte in de regio's is dat scholing en ondersteuning van leerkrachten moet aansluiten op het zorgprofiel. Om dat zorgprofiel uit te werken, wacht men eerst op het referentiekader.<sup>76</sup> Omdat de status van dat referentiekader door de heroverweging en de val van het kabinet vervolgens onduidelijk is, wacht men verder af tot er meer duidelijkheid zal komen.

Op 30 september 2010 wordt er overeenstemming bereikt over een nieuw regeerakkoord met een bijbehorend gedoogakkoord. In het financiële kader bij het regeerakkoord wordt aangekondigd dat de macro-uitgaven voor Passend onderwijs gebudgetteerd gaan worden, en dat er structureel 300 miljoen bezuinigd gaat worden. Om zogeheten weglek naar andere onderdelen van het speciaal onderwijs te voorkomen, worden ook de middelen voor leerwegondersteuning (LWOO) en praktijkonderwijs (PRO) gebudgetteerd.<sup>77</sup>

In het najaar komt ecpo met een tweede voortgangsrapportage.<sup>78</sup> Mede op basis van onderzoek constateert, danwel verzucht, de commissie:

*"Keer op keer wordt betoogd dat een betere toerusting en verdere professionalisering van de leerkrachten nodig is zodat meer zorgleerlingen in het reguliere onderwijs begeleid kunnen worden. Om Passend onderwijs te laten landen in de klas is evenwel meer nodig dan in te zetten op het vergroten van de deskundigheid van de leraar. Minstens zo belangrijk is het om leraren een aantrekkelijk perspectief te bieden: werkbare oplossingen voor problemen en knelpunten die zij zelf mogen benoemen."*<sup>79</sup>

En wederom wijst de commissie op het cruciale belang van leraren voor het realiseren van de doelen van Passend onderwijs. Hoewel dat voor 'alle leerkrachten in het hele onderwijs' geldt,<sup>80</sup> vraagt ecpo extra aandacht voor het voortgezet onderwijs. Omdat – opnieuw – is gebleken dat de vormgeving van Passend onderwijs daar het lastigst is. Samen met leerkrachten zou de 'voorbereiding, scholing en ondersteuning van de leerkrachten in het voortgezet onderwijs' ter hand genomen moeten worden.<sup>81</sup>

In het nieuwe kabinet Rutte, dat in het najaar van 2010 aantreedt, wordt Minister Van Bijsterveldt verantwoordelijk voor Passend onderwijs. Eind januari 2011 ontvouwt ze haar plannen. De Minister erkent dat leraren nu onvoldoende zijn voorbereid op Passend onderwijs. In navolging van de Inspectie stelt ze dat de helft van de leraren in het basis- en voortgezet onderwijs onvoldoende zijn toegerust om het onderwijs goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. De verantwoordelijkheid voor adequate ondersteuning en scholing van leraren ligt primair bij de schoolbesturen: zij zijn verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. In het wettelijk kader is die verantwoordelijkheid van de schoolbesturen ook vermeld,

samen met de aankondiging dat de inspectie toezicht gaat houden op de manier waarop samenwerkingsverbanden de professionalisering van leraren vorm geven. Dat gezegd hebbend, neemt de Minister ook zelf een aantal maatregelen om de deskundigheidsbevordering van leraren te stimuleren. De eerste richt zich op nieuwe docenten. Om de kwaliteit van pabo's en lerarenopleidingen te verbeteren, verwijst de Minister naar de kennisbases en de landelijke toetsing daarvan.

*“Vooral door deze toetsing wordt geborgd dat eenieder die vanaf 2016 afstudeert, beschikt over de verlangde kennis en volledig voldoet aan de wettelijk vastgestelde bekwaamheidseisen van vakinhoudelijke en vakdidactische aard. Dat betekent ook dat zij goed kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen.”<sup>182</sup>*

Wat betreft zittende docenten en schoolleiders, het tweede type maatregelen, verwijst de Minister naar de bekwaamheidseisen van leraren. Het differentiëren en afstemmen van de les op verschillen tussen leerlingen is daar onderdeel van. Leraren zijn daarom zelf verantwoordelijk om er voor te zorgen dat ze aan die bekwaamheidseisen (blijven) voldoen. Bovendien is het bevoegd gezag – het schoolbestuur – verantwoordelijk voor het scholingsbeleid. Daarnaast ondersteunt de Minister de toerusting van leraren door de lerarenbeurs voort te zetten. Via die weg is al ‘enige tientallen miljoenen’ besteed aan de master Special Educational Needs (SEN), de meest gevolgde opleiding met een lerarenbeurs.

Het derde type maatregel moet nog komen; de Minister kondigt een ‘integraal actieplan’ aan voor de inzet van de middelen die in het regeerakkoord zijn opgenomen voor professionalisering van leraren en schoolleiders. Het gaat dan om 100 miljoen in 2012 en daarna een structureel bedrag van 150 miljoen per jaar. Deze investering voor de hele onderwijssector staat los van de aangekondigde bezuiniging van 300 miljoen op het speciaal onderwijs.

## 4. Interferentie met ander beleid

Onderwijsinnovaties hebben een grotere kans van slagen als de boodschappen die scholen en leraren krijgen elkaar herhalen, versterken en in elkaars verlengde liggen.<sup>83</sup> Volgens de neo-institutionele theorie zijn die boodschappen voor te stellen als een combinatie van wetten en regels (regulatieve druk), normen en opvattingen (normatieve druk), en manieren waarop organisaties met elkaar worden vergeleken, zoals in benchmarks en ranglijsten (mimetische druk). Scholen zijn zeker geen slaafse opvolgers van die boodschappen en slachtoffers van hun omgeving, maar kunnen de omgeving ook strategisch benutten om voldoende legitimiteit te verwerven voor hun activiteiten.<sup>84</sup>

Vanuit het perspectief van scholen en leraren is er heel veel ander beleid dat relevant is voor het realiseren van Passend onderwijs. Op het lokale niveau van de school komen alle beleidsinitiatieven vanuit verschillende Haagse dossiers immers samen, om ze op dat niveau met elkaar te integreren. Omdat het hier gaat om een illustratie, beperk ik me tot een aantal maatregelen voor het reguliere onderwijs die als doel hebben om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Initiatieven op het gebied van bijvoorbeeld de AWBZ en de jeugdzorg zijn eveneens relevant, maar laat ik hier buiten beschouwing.

De boodschappen die scholen anno 2011 krijgen vanuit hun omgeving, worden sterk beïnvloed door het publieke en politieke debat over onderwijskwaliteit. Naar aanleiding van een aantal geruchtmakende onderwijsinnovaties, is in de loop van 2006 een breed debat ontstaan over de kwaliteit van het onderwijs.<sup>85</sup> Nadat de Commissies Dijsselbloem en Meijerink concludeerden dat het niveau van taal en rekenen is gedaald, ging het in het debat niet langer over de vraag óf de kwaliteit was gedaald, maar over de vraag hoe dat kwam en vooral hoe dat aangepakt moest worden. Een breed gedeelde onvrede met grootschalige onderwijsvernieuwingen, een groeiende zorg over de beheersing van taal en rekenen van leerlingen en studenten, en een eroderend vertrouwen in schoolbesturen, hebben de weg vrijgemaakt voor maatregelen waarbij de overheid sterker ingrijpt dan ooit tevoren.<sup>86</sup>

In het kader van de kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs kwam toenmalig staatssecretaris Van Bijsterveldt met het credo 'de basis op orde, de lat omhoog'. Dit credo heeft z'n weg vervolgens gevonden naar het regeerakkoord en geldt sindsdien voor de hele sector. Tegen die achtergrond zijn de afgelopen jaren tal van maatregelen genomen en aangekondigd om het niveau van taal en rekenen van leerlingen in het funderend onderwijs te verhogen. Voor taal en rekenen worden referentieniveau's en toetsen ingevoerd, de inspectie benadrukt met de onderwijsraad het belang van 'opbrengstgericht werken' en gaat strenger beoordelen, en de Minister kan met de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur eerder en forser ingrijpen. Bijvoorbeeld door scholen die onvoldoende presteren te sluiten als ze zich binnen een jaar onvoldoende verbeteren. In het voortgezet onderwijs worden de eisen voor de eindexamens aangescherpt, waarbij de nadruk komt te liggen op Nederlands, wiskunde en Engels. Ook in het mbo worden taal- en rekentoetsen geïntroduceerd.

In termen van de neo-institutionele theorie zijn de boodschappen voor scholen op dit punt eenduidig en versterken ze elkaar. Het belang van de basisvakken is wettelijk verankerd (regulatieve druk), het belang van die basisvakken wordt in pers en politiek veelvuldig herhaald en onderstreept (normatieve druk) en ook de manier waarop scholen worden vergeleken middels kwaliteitskaarten en ranglijsten is gebaseerd op prestaties van leerlingen in deze vakken (mimetische druk). Deze boodschappen gaan niet aan scholen voorbij. Uit een klein maar intensief en longitudinaal onderzoek onder zestien innoverende scholen in het voortgezet onderwijs blijkt dat deze scholen tal van maatregelen nemen en voorbereiden om als school hoger te scoren op de indicatoren die meer gewicht krijgen, zoals prestaties van leerlingen op taal en rekenen, doorstroom, slagingspercentages en verschillen tussen cijfers op het schoolexamen en het centraal eindexamen.<sup>87</sup> Die maatregelen variëren van het vaker laten doubleren van leerlingen, via het eerder laten afstromen danwel niet laten opstromen van leerlingen, tot het beperken van mogelijkheden om vakken op een hoger niveau te volgen. Wat deze maatregelen gemeenschappelijk hebben, is dat ze in termen van diezelfde neo-institutionele theorie eerder symbolisch dan substantieel zijn. Met andere woorden, de prestaties van scholen op de gemeten indicatoren stijgen, waardoor het lijkt alsof de kwaliteit verbetert. Maar aan het primaire proces in het onderwijs zelf verandert niet veel; afzonderlijke leerlingen gaan er niet perse beter door rekenen, lezen of schrijven. Evenmin krijgen leerlingen er meer kansen door om hun talenten te ontwikkelen.

## 5. Reflectie

Na de reconstructie van Passend onderwijs vanuit de notie dat het uiteindelijk om leraren gaat, en na een illustratie van aanpalend beleid, is het nu tijd voor een reflectie op het beleidstraject. Ik doe dat tegen het licht van de twee eerder genoemde lessen over onderwijsinnovatie.

**Les 1.** Van een aanpak die niet leidt tot ander gedrag van leraren, valt geen enkel effect te verwachten. Het is essentieel dat achterliggende concepten, ideeën en visies – gaandeweg – worden doorvertaald naar het concrete en dagelijkse niveau van het handelen van leraren.

Het onderzoek van ecpo laat zien dat Passend onderwijs in de praktijk niet of nauwelijks een doorvertaling krijgt naar het handelen van leraren. Belangrijke uitzonderingen daargelaten.<sup>88</sup> Hoe komt dat? Het is duidelijk dat het niet aan de centrale overheid is om het concept Passend onderwijs zo concreet te maken dat het richting geeft aan het dagelijks handelen van alle leraren binnen alle Nederlandse scholen voor funderend onderwijs. Maar aan wie is het dan wel? In de context van Passend onderwijs levert de eerste les over onderwijsinnovatie twee vragen op:

- a. Was duidelijk wie verantwoordelijk is voor het doorvertalen van het concept Passend onderwijs naar het concrete handelen van leraren?
- b. Was duidelijk wie verantwoordelijk is voor het adequaat toerusten van leraren op Passend onderwijs?

Te beginnen bij vraag a: **Was duidelijk wie verantwoordelijk is voor het doorvertalen van het concept Passend onderwijs naar het concrete handelen van leraren?**

Het beleidstraject Passend onderwijs kenmerkt zich door onduidelijkheid en verschuivende opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen.<sup>89</sup> Die verschuivende opvattingen geldt ook de organisatiegrondslag van de samenwerkingsverbanden zelf (primair en voortgezet onderwijs samen of juist apart; is er een minimale schaalgrootte en zo ja hoe groot is die dan; zijn netwerken geografisch ingedeeld of niet, en zo voorts). Dat de verantwoordelijkheden zo lang onvoldoende helder zijn belegd, komt op het conto van de centrale overheid. Tegelijkertijd hebben veel schoolbesturen – al dan niet in samenwerking met anderen – zelf weinig initiatieven genomen om zich voor te bereiden op een ontwikkeling die zich al gedurende lange tijd aandienende. Ook in de zogeheten koploperregio's is de vertaling naar wat Passend onderwijs voor leraren betekent, op de meeste plaatsen nog niet gemaakt. Samenwerkingsverbanden en besturen zijn van oordeel dat leraren nog niet bij het proces betrokken kunnen worden, omdat nog teveel onduidelijk is.<sup>90</sup> Hoewel deze afwachtende houding een zekere logica heeft, lijkt de onduidelijkheid ook als schild te fungeren waarachter schoolbesturen zich met hun eigen verantwoordelijkheid verschuilen.

Op veel plaatsen lijkt niemand de verantwoordelijkheden te nemen om Passend onderwijs concreet te vertalen naar leraren. Het is daarom zeer de vraag of hier sprake is van een bottom-up proces, zoals dat in overheidskringen wordt benoemd. Vanuit het perspectief van de overheid doet het proces zich wellicht voor als een aanpak 'van onderop'. Er is immers intensief overleg met 'het veld'. Dat overleg vindt plaats met landelijk georganiseerde groepen van belanghebbenden, waaronder de sectorraden die de schoolbesturen vertegenwoordigen. In dat overleg hebben organisaties die de belangen van leraren behartigen echter weinig stem, ook als ze meepraten. Mogelijk speelt daarbij mee dat een sterke beroepsgroep van leraren in Nederland ontbreekt en de taak van belangenbehartiger voor leraren wordt vervuld door vakbonden. De reconstructie maakt duidelijk dat de belangen van leraren onvoldoende zijn geborgd in het proces. Uit onvrede zijn vakbonden op enig moment helemaal niet meer bij het proces betrokken. Na de heroverweging gaat 'het veld' een referentiekader ontwikkelen om Passend onderwijs concreter in te vullen. De sectorraden hebben die invulling naar eigen zeggen gemaakt samen met de organisaties die de leraren vertegenwoordigen, terwijl die organisaties zich (opnieuw) onvoldoende gehoord voelen. Vanuit het perspectief van leraren is de aanpak dan ook eerder 'top-down'. Dat geldt voor de ontwikkeling van het beleid op landelijk niveau. Dat geldt zeker ook voor individuele leraren, voor wie de invulling van Passend onderwijs vooralsnog een zaak is van afspraken die schoolbesturen met elkaar maken binnen samenwerkingsverbanden.

Het was kortom lang onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het doorvertalen van de gedachten achter Passend onderwijs naar het handelingsniveau van leraren. Het nieuwe wetsvoorstel benoemt de organisatiegrondslagen van samenwerkingsverbanden en neemt daarmee een deel van de bestaande onduidelijkheid weg. Vanuit het oogpunt dat het aan de centrale overheid is om verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen, is dat een stap vooruit. De opstartende samenwerking in nieuw samen te stellen verbanden zal zich ook de komende tijd richten op bestuurlijke afspraken, waaronder de verdeling van schaarse middelen en de invulling van aangekondigde bezuinigingen. In die context valt niet te verwachten dat Passend onderwijs binnen die samenwerkingsverbanden op korte termijn een invulling krijgt die leraren concreet richting geeft bij hun dagelijks handelen in de klas. In die zin is er wellicht een stap vooruit gemaakt, maar zijn er nog heel veel stappen nodig om de afstand tussen bestuurlijke samenwerking tussen schoolbesturen en leraren te overbruggen.

Vraag b: **Was duidelijk wie verantwoordelijk is voor het adequaat toerusten van leraren op Passend onderwijs?**

Het beleidsproces Passend onderwijs kenmerkt zich door onduidelijke en verschuivende verantwoordelijkheden. Dat geldt ook voor de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat leraren adequaat zijn toegerust. In verschillende fasen van het traject worden verschillende actoren aangewezen. Of beter gezegd, in het hele traject legt de overheid de grootste verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen. Wat varieert is de bijdrage die de overheid zelf zegt te leveren. Zo stelde Minister Van der Hoeven dat de overheid zelf extra zou moeten investeren voor de scholing en ondersteuning van leraren. Daarmee zag ze voor de over-

heid zelf een expliciete taak, tenminste in financiële zin. Staatssecretaris Dijksma zegde de Kamer toe een scholingsplan te ontwikkelen. Daarmee op z'n minst de indruk wekkend dat de verantwoordelijkheid van de overheid verder zou reiken dan het overmaken van extra euro's. Die toezegging is niet nagekomen. In plaats daarvan legt Dijksma in een later stadium de verantwoordelijkheid weer nadrukkelijker bij de schoolbesturen en trekt de overheid zich op dat punt verder terug. Wel kregen samenwerkingsverbanden twee jaar lang extra middelen om zich voor te bereiden op Passend onderwijs (€ 10,20 per leerling op een aangesloten school voor basisonderwijs). Die middelen waren onder meer bedoeld voor het ontwikkelen van zorgprofielen van scholen én voor de scholing van leraren. Uit het eco onderzoek valt op te maken dat schoolbesturen de extra middelen veelal in hebben gezet voor andere zaken dan het toerusten van leraren. Wederom, belangrijke uitzonderingen daargelaten. In veel regionale netwerken zijn leraren zelfs nog nauwelijks in beeld. Wat eco er toe bracht de Minister te adviseren om de subsidieverlening en –verlenging mede afhankelijk te maken van de wijze waarop netwerken leraren bij het proces betrekken. Het beeld dat ontstaat sluit aan bij ander onderzoek waaruit blijkt dat veel schoolbesturen nog geen onbetwiste reputatie hebben opgebouwd op het gebied van personeelsbeleid.<sup>91</sup> Het roept de vraag op of schoolbesturen in staat en bij machte zijn de verantwoordelijkheid te dragen voor het adequaat toerusten van leraren voor Passend onderwijs.

Minister Van Bijsterveldt zet de lijn nu door en noemt de schoolbesturen primair verantwoordelijk voor het adequaat toerusten van leraren. De Minister erkent dat leraren op dit moment onvoldoende zijn voorbereid op Passend onderwijs. Om schoolbesturen de helpende hand te reiken verwijst de Minister naar de kennisbases van aankomende leraren, het voortzetten van de lerarenbeurs en kondigt ze een Actieplan aan. Het valt te betwijfelen of deze inzet van de overheid echt helpt om leraren in staat te stellen de doelen van Passend onderwijs te realiseren. In de toetsen van de kennisbases is niet alleen weinig ruimte voor het aspect gedifferentieerd lesgeven, kennistoetsen zijn ook niet de meest adequate toetsvorm voor complexe vaardigheden. Ook van de lerarenbeurs mogen we in dit verband niet teveel worden verwacht. Ter illustratie: tijdens de vierde tranche van de lerarenbeurs hebben 2.048 leraren een master Special Educational Needs gevolgd.<sup>92</sup> In totaal zijn er ruim 180.000 leraren in het (speciaal) basisonderwijs, en bijna 130.000 leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs.<sup>93</sup> De 0,6% van de leraren die jaarlijks een Master SEN kunnen volgen met de lerarenbeurs, steekt schril af bij de constatering van de Inspectie én de Minister zelf dat circa de helft van alle leraren onvoldoende in staat is om adequaat om te gaan met verschillen tussen leerlingen. Wellicht dat het aangekondigde Actieplan uitzicht gaat bieden op daadwerkelijke ondersteuning van leraren.

Ondanks de constatering van de Minister dat leraren onvoldoende zijn toegerust om Passend onderwijs te bieden, is het de inzet om de nieuwe wet – en de bezuinigingen – vanaf schooljaar 2012 – 2013 te effectueren. Nog los van de vraag wiens verantwoordelijkheid het is om leraren adequaat toe te rusten en zelfs los van de vraag of daar middelen voor zijn, is het voorgestelde tijdspad niet anders te betitelen dan volstrekt onhaalbaar. Op basis van de uitvoeringstoets die de Commissie Dijsselbloem voorstelde en waar de voltallige Kamer

mee instemde, is ook geen andere conclusie mogelijk dan dat aan de randvoorwaarden voor invoering van Passend onderwijs niet is voldaan.

**Les 2.** Innovaties hebben meer kans van slagen naarmate de boodschappen die scholen en leraren uit hun omgeving krijgen: (a) meer in overeenstemming zijn met de doelen en richting van de beoogde innovatie; (b) consistentere zijn met andere (beleids)doelen; en (c) zich kenmerken door continuïteit in de tijd.

Paragraaf 4 illustreert dat de boodschappen die scholen en leraren uit hun omgeving krijgen anno 2011 worden gedomineerd door maatregelen die zijn en worden genomen onder de noemer van het verhogen van de kwaliteit van onderwijs. Zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs komt er meer nadruk te liggen op taal en rekenen. In ranglijsten van zowel de inspectie als andere partijen spelen indicatoren die de kwaliteit van scholen meten een belangrijke rol. De Minister krijgt meer bevoegdheden om in te grijpen als scholen onder de maat presteren.

Uit onderzoek in binnen- en buitenland is inmiddels ruimschoots bekend dat schoolkeuze van ouders in combinatie met het sterker afrekenen van scholen op resultaten van leerlingen op lokaal niveau een specifieke dynamiek tot stand brengt dan wel versterkt.<sup>94</sup> In die dynamiek vervult de positie van een school in de lokale hiërarchie van scholen een spilfunctie tussen kiezende ouders en met elkaar concurrerende scholen. Hoewel ouders desgevraagd consequent aangeven de kwaliteit van een school het zwaarst te laten wegen in hun keuze, blijken daadwerkelijke keuzes van ouders het best te voorspellen op basis van de positie van een school in de lokale hiërarchie. Die positie wordt niet zozeer bepaald door scores op geobjectiveerde en gecorrigeerde indicatoren voor onderwijskwaliteit, maar door kenmerken van leerlingen die de school bezoeken. Kort gezegd: hoe hoger de begaafdheid van leerlingen, hoe hoger het opleidingsniveau van ouders, hoe groter het aandeel blanke leerlingen, en hoe kleiner het aandeel leerlingen met leer- en met name gedragsproblemen, hoe hoger de positie van de school in de lokale hiërarchie van scholen. Hoe hoger die positie, hoe vaker ouders die school kiezen en hoe meer mogelijkheden de school heeft om de lokale scholenladder te beklimmen. Scholen hebben een groot belang om hun positie in de lokale hiërarchie te behouden en te verbeteren. Afhankelijk van de startpositie van de school, richten de acties zich (van onder naar boven) op het verminderen van het aandeel leerlingen met gedrags- en leerproblemen, het vergroten van het aandeel (blanke) leerlingen met hoogopgeleide ouders en het vergroten van het aandeel (zeer) begaafde leerlingen.

Tegen deze achtergrond is – op z'n minst – terughoudendheid van scholen te verwachten bij het opnemen van (meer) zorgleerlingen binnen reguliere settingen. Het integreren van leerlingen die nu geïndiceerd zijn voor een rugzak of een school voor speciaal onderwijs bezoeken, kan gezien worden als een zeker risico. Een risico dat de school lager gaat scoren op de indicatoren die worden gebruikt om de kwaliteit van de school te meten. Maar meer nog een risico voor de reputatie van een school en voor de positie van de school in de



lokale hiërarchie van scholen. Gegeven die context is het waarschijnlijk aantrekkelijker voor schoolbesturen, scholen én leraren om speciale voorzieningen te creëren die los staan van reguliere klassen en mogelijk ook van reguliere scholen. Het ligt daarom in de lijn van de verwachting dat schoolbesturen aanpassingen zullen maken die in de neo-institutionele theorie symbolisch worden genoemd. Die term verwijst naar aanpassingen die het primaire proces in scholen zo weinig mogelijk beïnvloeden, terwijl toch aan de meetbare criteria van het beleid wordt voldaan. Zo is denkbaar dat schoolbesturen voldoen aan de wettelijke zorgplicht, zonder dat er in reguliere scholen ook maar iets verandert. Bijvoorbeeld door leerlingen te plaatsen in tal van (tussen)voorzieningen die los staan van het reguliere onderwijs. In dat geval voldoen schoolbesturen aan de wettelijke zorgplicht, krijgen zorgleerlingen onderwijs in speciale settingen zonder dat dat perse zichtbaar is in de statistieken, realiseert het beleid op papier een aantal doelen, maar is de wijze van bekostiging het enige wat er daadwerkelijk is veranderd.

Al met al is de kans groot dat Passend onderwijs het al decennia lang nagestreefde doel van meer gedifferentieerd lesgeven in het reguliere onderwijs weer niet zal realiseren.

## 6. Tot slot

Al vele jaren wordt getracht om de groei van het speciaal onderwijs in Nederland een halt toe te roepen. Gedifferentieerd lesgeven door leraren in het reguliere onderwijs is daarvoor een voorwaarde. Zo beschouwd is Passend onderwijs een innovatie die het hart van het onderwijs raakt. De belangrijkste les uit al het onderzoek naar onderwijsinnovatie is dat van een aanpak die niet leidt tot ander gedrag van leraren geen enkel effect te verwachten valt. Vanuit de notie dat het uiteindelijk om leraren gaat, heb ik in dit essay het beleidstraject Passend onderwijs gereconstrueerd. Vanuit het perspectief van leraren is het beleidstraject kort samen te vatten als 'mooie woorden, weinig daden'. Leraren zijn in het hele beleidstraject opvallend onzichtbaar.

Van overheidswege richten de interventies zich op het verdelen van verantwoordelijkheden, het verleggen van geldstromen, het ontwikkelen van procedures en het creëren van randvoorwaarden. Het is dan ook weinig verrassend dat na verloop van tijd bleek dat het beleid vooral tot bestuurlijke drukte heeft geleid. Het nieuwste wetsvoorstel geeft meer duidelijkheid over de zorgplicht, de vorming van samenwerkingsverbanden, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen en over de financieringssystematiek. Maar juist nu overschaduwden aangekondigde bezuinigingen de meer onderwijsinhoudelijke doelen van Passend onderwijs. Zo ontstaat – opnieuw – de indruk dat het beleid louter bestuurlijke en financiële ambities heeft. We moeten dan ook niet verbaasd zijn als de komende tijd veel bestuurlijke drukte ontstaat op het regionale niveau van samenwerkingsverbanden waar het verdelen van schaarse middelen en het invullen van bezuinigingen veel aandacht zal vragen.

De meer onderwijsinhoudelijke doelen van Passend onderwijs – waaronder het versterken van gedifferentieerd lesgeven in het reguliere onderwijs – worden niet expliciet gemaakt. Toch loopt de ambitie leraren beter om te laten gaan met verschillen in de klas, al decennia als een rode draad door het beleid. Of misschien beter gezegd, er onder door. Ook bij Passend onderwijs. Het impliciet blijven van deze ambitie heeft ongetwijfeld te maken met de normatieve geladenheid van het onderwerp, zoals ook Noordegraaf en De Wit dat benoemen. Bewindslieden willen of durven zich er niet over uit te spreken. De grondwettelijk verankerde vrijheid van inrichting van het onderwijs door schoolbesturen speelt hierbij een rol. Het is overigens zeer de vraag hoe houdbaar de stelling is dat schoolbesturen autonoom zijn en dat de overheid zich niet uitspreekt over de inhoud van het onderwijs.<sup>95</sup> Inspanningen op het gebied van taal en rekenen laten zien dat de overheid – via de weg van prestatie-indicatoren en toetsen – het primaire proces in het onderwijs tot in detail stuurt. Doordat de onderwijsinhoudelijke doelen van het beleid impliciet blijven, ontbeert het landelijke beleid ook een concept dat op regionaal en lokaal niveau kan worden doorvertaald naar het concrete niveau van het dagelijks handelen van leraren. Zo beschouwd was het logischer geweest als Passend onderwijs niet zou zijn ingezet als een apart beleidstraject gericht op zorgleerlingen, maar onderdeel zou zijn gemaakt van het bredere streven naar kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Immers, alle leerlingen hebben baat bij leraren die zich de

complexe vaardigheid van gedifferentieerd lesgeven eigen hebben kunnen maken.

Op dit moment dreigt Passend onderwijs het volgende hoofdstuk te worden in een geschiedenis die zich herhaalt. Een geschiedenis van mislukte pogingen om via overheidsbeleid de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland te beperken. In termen van de neo-institutionele theorie hebben zowel het beleid als de implementatie daarvan een hoog symbolisch gehalte. Daarmee is zeker niet gezegd dat het beleid geen effect of betekenis heeft.

Zo heeft in de loop van het beleidstraject een proces van herdefiniëring plaatsgevonden.

Een herdefiniëring van het vraagstuk zelf en ook een herdefiniëring van verantwoordelijkheden. Ter vergelijking: het vraagstuk van voldoende onderwijstijd en lesuitval op scholen is in de loop der tijd losgezongen van het meer structurele probleem van het lerarentekort.

<sup>96</sup> In de definiëring van het probleem van de 'urennorm' – in het najaar van 2007 – kwam de verantwoordelijkheid vervolgens volledig bij de scholen en de schoolbesturen te liggen. Bij Passend onderwijs lijkt zich iets vergelijkbaars voor te doen. Het vraagstuk van groeiende aantallen zorgleerlingen wordt geherdefinieerd tot een opgave voor afzonderlijke schoolbesturen die daar met het inwerking treden van de zorgplicht volledig verantwoordelijk voor zijn. Meer structurele ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groei van het aantal zorgleerlingen verdwijnen daardoor uit beeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbeterde diagnostiek, zich verruimende definities voor afwijkend gedrag (DSM-IV), hoge verwachtingen van ouders, en zo voorts.

Al met al dreigt Passend onderwijs een rituele dans te worden. Spelers die bij het beleid betrokken zijn worden onderdeel van een ongewilde dans waarmee ze bijdragen aan het legitimeren van het ritueel. Voor de spelers ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds blijven dansen om invloed uit te oefenen wetende dat men daarmee het proces legitimiteit verschaft, en anderzijds de dans beëindigen wetende dat men daarmee ook de mogelijkheid van beïnvloeding opgeeft. De organisaties die de belangen van leraren behartigen ervaren dit spanningsveld al geruime tijd, wat afwisselend leidt tot aanzitten en opstappen.

De eco dreigt in eenzelfde spanningsveld terecht te komen, ook al is ze onafhankelijk. Vanaf het moment dat de commissie werd ingesteld heeft ze de rol van de leraar benadrukt. En dat keer op keer, bij nagenoeg elk advies en elke tussenrapportage herhaald. Veel effect heeft dat tot dusver niet gehad. Het herhalen van de boodschap dreigt daardoor eveneens een ritueel karakter te krijgen. Zo ontstaat ook voor eco de paradoxale situatie dat het benadrukken dat het beleid onder de huidige randvoorwaarden geen kans van slagen heeft, datzelfde beleid legitimeert.

## 7. Noten en Literatuur

- <sup>1</sup> Met dank aan mw. R. Gonggrijp voor het verstrekken en systematiseren van alle denkbare en ondenkbare informatie, de leden van eco en de auteurs van de gelijktijdig geschreven essays voor de interessante discussie naar aanleiding van de drie essays.
- <sup>2</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010 – 2011, 31 497, nr. 53 Algemeen Overleg.
- <sup>3</sup> Peschar, J.L. & C.J.W. Meijer (1997). *WSNS op weg*. Evaluatie van het 'Weer-Samen-Naar-School'-beleid. (Hoofdstuk 7). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- <sup>4</sup> Bekkers, V. (2011). Passend onderwijs. Wie en waar is de regisseur? Over de verbroken verbinding tussen politiek, beleid en sturing. Essay in opdracht van eco.
- <sup>5</sup> Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2011). Passend onderwijs in impasse. Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het Passend onderwijsbeleid. Essay in opdracht van eco.
- <sup>6</sup> O.a. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989). *Rijkdom van het onvoltooide*. Den Haag: SDu. OECD (2008). *Education at a glance*. Paris: OECD.
- <sup>7</sup> O.a. Boekholt, P.Th.F.M. & E.P. de Booy (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen: Van Gorcum.
- <sup>8</sup> Gebaseerd op Meijer, C., W. Meijnen & J. Scheerens (1993). *Over wegen, schatten en sturen*. Analytische beleidsevaluatie Weer Samen Naar School. De Lier: Academisch Boeken Centrum. Hoofdstuk 3 pp. 11 – 37.
- <sup>9</sup> Zie ook Smeets, E.F.L. (2004). *Communicerende vaten*. Leerlingstromen tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Nijmegen: ITS.
- <sup>10</sup> Minne, B., D. Webbink & H. van der Wiel (2009). Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen. Den Haag: CPB. CPB Document no. 192.
- <sup>11</sup> Blom, S. (1995). *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk: een vergelijkend onderzoek naar deelname en intellectuele vorming in het Franse en het Nederlandse voortgezet onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- <sup>12</sup> Doornbos, K. & Stevens, L.M. (red) (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A. Analyse van historie en onderzoek*. Den Haag: Staatsuitgeverij; Doornbos, K. & Stevens, L.M. (red) (1988). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel B. Beeldvorming over beleid en praktijk*. Den Haag: Staatsuitgeverij;
- <sup>13</sup> Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008 – 2009*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- <sup>14</sup> O.a. Houtveen, A.A.M., Booij, N., Jong, R. de & Grift, W.J.C.M. van de (1999). Adaptive instruction and pupil achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, 10, (2) 172 – 192.
- <sup>15</sup> Zie o.a. Oostdam, R. (2009). *Tijd voor dikke leerkrachten*. Over maatwerk als kern van goed onderwijs. Lectorale rede 18 november 2009. Hogeschool van Amsterdam.
- <sup>16</sup> Peschar, J.L. & C.J.W. Meijer (1997). *WSNS op weg*. Evaluatie van het 'Weer-Samen-Naar-School'-beleid. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- <sup>17</sup> Ibid. p. 203.
- <sup>18</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004 – 2005, 21 860 en 27 728, nr. 75.
- <sup>19</sup> Ibid. p. 12
- <sup>20</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007 – 2008, 27 728, nr. 101. p. 2.
- <sup>21</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010 – 2011, 31 497 nr. 31, p. 2.
- <sup>22</sup> Ibid.
- <sup>23</sup> Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. p. 44
- <sup>24</sup> Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- <sup>25</sup> Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO Project. Zie ook Waslander, S. (2011). *Vijf jaar innoveren*. Opbrengsten van het Innovatieproject. Utrecht: VO Raad.
- <sup>26</sup> Binnen het bestek van dit essay kunnen andere relevante lessen niet worden uitgewerkt.
- <sup>27</sup> Blank, J. & Haelermans, C. (2011). *Is een innovatieve school een productieve school?* Een analyse van de relatie tussen innovaties en productiviteit op scholen voor voortgezet onderwijs. Utrecht: VO Raad.
- <sup>28</sup> O.a. Schmidt, M. & Datnow, A. (2005). Teachers' sense-making about comprehensive school reform: the influence of emotions. *Teaching and Teacher Education*, 21, 949 – 965; Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research*, 72, 433 – 479.
- <sup>29</sup> Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83 (2) 340 – 363. Meyer, J.W. & Rowan, B. (1982). Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools. *Administrative Science Quarterly*, 27 (2) 259 – 279.
- <sup>30</sup> Zie ook Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit*. Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF. [In opdracht van NWO/BOPO.] Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Tijd voor Onderwijs. (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007 – 2008, 31 007, nr. 6.)

- 31 Overleggroep Herijking Zorg (2005). *Kaders voor flexibele leerlingenzorg*. Hierin zijn vertegenwoordigd: AOb, AOC Raad, AVS, Besturenraad, Bond KBO, Bond KBVO, BVE raad, CMHF, Concent, Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, OCNV, PCSO, Schoolmanagers\_VO, VBS, VGS, VOS/ABB en WEC-raad.
- 32 Vergaderjaar 2005 – 2006, 27 728 nr. 93 p. 7 en 8.
- 33 Vergaderjaar 2007 – 2008, 27 728, nr. 101 p. 5-6.
- 34 Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. P. 17
- 35 Vergaderjaar 2010 – 2011, 31 497 nr. 31, p.3.
- 36 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007 – 2008, 31 007, nr. 6., p. 153.
- 37 Brief van AOb, CMHF en CNV Onderwijs aan de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, d.d. 20 juni 2007 (2p190607).
- 38 Ibid. p. 2
- 39 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006 – 2007, 27 728 en 29 240, nr. 99, p. 7.
- 40 Ibid. p. 10.
- 41 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007 – 2008, 27 728, nr. 101 p. 4 e.v.
- 42 Brief van AOb, CMHF en CNV Onderwijs aan de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 4 juli 2007 (562005 IL/HP).
- 43 Zie ook Waslander, S. & M. van der Weide (2009). *Politiek, Pers en Praktijk*. Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-Project Innovatie. Hoofdstuk 7.
- 44 In aansluiting op het rapport Leerkracht van de Commissie Rinnooy Kan. Zie ook Waslander, S. & M. van der Weide (2009). Ibid. Hoofdstuk 5.
- 45 Brief AOb, CMHF en CNV Onderwijs d.d. 15 februari 2008, 8.0267 / HP.
- 46 Ibid. p. 1.
- 47 Brief van AOb, CNV Onderwijs en CMHF aan de Vaste Kamercommissie, d.d. 17 juni 2008, 568446 WD/HP.
- 48 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008 – 2009, 31 497, nr. 9.
- 49 Brief AOb, CNV Onderwijs en CMHF aan de Vaste Kamercommissie, d.d. 2 decemer 2008, 571029 / HP, p.1.
- 50 Ledoux, G., (2008). Evaluatieplan Passend Onderwijs periode 2008 – 2012. Oktober 2008 paragraaf 7.2.2.
- 51 ECPO (2008). *Preventieve ambulante begeleiding*. Advies. Den Haag: ECPO.
- 52 Ibid. p. 22.
- 53 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008 – 2009, 31 497, nr. 12.
- 54 Reactie AOb op derde tussenrapportage passend onderwijs, 9 juni 2009.
- 55 ECPO (2009). *Op weg naar passend onderwijs*. Advies over de voortgang. Den Haag: ECPO.
- 56 Ibid. p. 17
- 57 Ibid. p. 17
- 58 Pranger, R. et al. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008 – 2009*. Onderzoek in opdracht van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs. Tilburg: IVA.
- 59 Jepma, IJ, A. Timmerhuis & C. Bongers (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. Utrecht: Sardes.
- 60 Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2007 – 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 61 Ibid. p. 13.
- 62 Ibid. p. 21.
- 63 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008 – 2009, 31 497 nr. 14, p.1
- 64 Ibid. p. 2.
- 65 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009 – 2010, 31 497 nr. 17
- 66 Ibid. p. 4.
- 67 Convenant flankerend beleid, gesloten tussen de Minister van OCW, de PO-, VO- en WEC-Raad, de ACOP, de CCOOP, de CMHF en het AC.
- 68 Werkdocument. Passend onderwijs en het referentiekader voor de zorgplicht. Juni 2010.
- 69 Brief AOb, CNV Onderwijs, CMHF en Algemene Vereniging Schoolleiders aan de Vaste Kamercommissie, d.d. 21 september 2010, 579644 LV/HP.
- 70 Werkdocument. Passend onderwijs en het referentiekader voor de zorgplicht. Juni 2010. p.5.
- 71 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.
- 72 O.a. Clijsen KPC, oogstconferentie.
- 73 Evaluatie ITS / IVA kwaliteit en innovatie PO.
- 74 Ledoux et al. (2010). Ibid.
- 75 Ibid. p. 130
- 76 Ibid. p. 139.
- 77 Financieel Kader. Bijlage bij het regeerakkoord VVD-CDA 30 september 2010, p. 15.
- 78 ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2*. Voortgang 2009/2010. Advies. Den Haag: ECPO.
- 79 Ibid. p. 18.

- 80 Ibid. p. 24.  
81 Ibid. p. 24.  
82 Ibid. P. 15  
83 Waslander (2007). Ibid.  
84 Zie ook Waslander & Van der Weide (2009).  
85 Waslander, S. (2010). Government, school autonomy and legitimacy: Why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice*, 4, 398 – 417.  
86 Ibid.  
87 Waslander et al. (2011). Ibid.  
88 Pranger et al. (2009). Ibid; Ledoux et al. (2010). Ibid.  
89 Zie ook Bekker (2011). Ibid; Noordegraaf & De Wit (2011). Ibid.  
90 Ledoux et al. (2010). Ibid.  
91 Commissie Leraren (2007). *Leerkracht!* Advies van de Commissie Leraren. Den Haag: DeltaHage.  
92 Vink, R. (in voorbereiding). Evaluatie Lerarenbeurs voor scholing. Tilburg: IVA.  
93 CBS Statline, voorlopige cijfers 2008.  
94 Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. van der (2010). Markets in education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. OECD Education Working Papers, No. 52. Paris: OECD Publishing.  
95 Zie ook Waslander (2010). *Ibid.*  
96 Waslander, S. & M. van der Weide (2010). Scholierenprotesten en de ironie van de autonome school. *Tijdschrift voor Sociologie*, 31, 354 – 381.

## Over de auteurs

### **Victor Bekkers**

Victor Bekkers is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische studie van het overheidsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn belangstelling richt zich onder meer op de wisselwerking tussen beleid en sturing en de inrichting van sturingsarrangementen. Daarnaast houdt hij zich ook bezig met onderzoek naar de wijze waarop ICT en sociale media de inhoud en de vormgeving van beleidsprocessen veranderen. Van zijn hand verschenen talrijke Nederlandstalige en Engelstalige artikelen, boeken en boekbijdragen, bijvoorbeeld *Innovation in the public sector* (Palgrave, 2011), *De digitale lout in het kruitvat* (Lemma, 2009), *Beleid in beweging* (Lemma, 2007) en *Governance and the democratic deficit* (Ashgate, 2005).

### **Mirko Noordegraaf**

Prof. dr. Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Sinds de jaren '90 houdt hij zich als bestuurswetenschapper bezig met organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen, met nadruk op publieke managers en professionals in sectoren als onderwijs, politie, justitie, zorg en welzijn. Hij richt zich daarbij in het bijzonder op de veranderende professionaliteit van uitvoerders en de toenemende nadruk op het professionaliseren van managers, organisaties en netwerken, zoals in het onderwijs.

### **Sietske Waslander**

Prof.dr. Sietske Waslander is als hoogleraar sociologie verbonden aan TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg. Ze is daar tevens Academic Director van de Academische Masteropleiding voor Onderwijsmanagement. In de jaren negentig was ze betrokken bij de evaluatie van Weer Samen Naar School. Meer recent was ze als programmaleider onderzoek betrokken bij een landelijk innovatieproject in het voortgezet onderwijs: *Expeditie Durven Delen Doen*. Tot haar expertisegebieden behoren: marktwerking in het onderwijs, innovatie en leiderschap.

### **Bas de Wit**

Drs. Bas de Wit MSc (b.c.dewit@uu.nl) is als onderzoeker en docent verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. In 2011 rondt hij een promotieonderzoek af naar de wijze waarop leidinggevenden in het voortgezet onderwijs (bestuurders, schoolleiders en middenmanagers) zich verhouden tot docenten. Meer specifiek gaat hij in op de vraag in hoeverre leidinggevenden loyaal zijn aan docenten en hoe veranderingen in het onderwijs daar op van invloed zijn. De afgelopen jaren heeft hij in verschillende wetenschappelijke en vaktijdschriften gepubliceerd over onderwijsbestuur en management, schaalvergroting in het onderwijs en (de professionalisering van) publieke managers. Daarnaast is Bas de Wit betrokken bij opdrachtonderzoek en adviesopdrachten in de onderwijssector, en geeft hij workshops, lezingen en presentaties over managementvraagstukken in het onderwijs. Als docent is hij betrokken bij bachelor- en (executive) masteronderwijs van Bestuurs- en Organisatiewetenschap.





## Bijlage I

### Deelnemers expertmeeting 25 maart 2011

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Prof. dr. V. Bekkers              | Erasmus Universiteit Rotterdam         |
| Prof. dr. I. van Berckelaer-Onnes | ECPO                                   |
| Drs. H. Bronneman                 | SCP                                    |
| Dr. P. van Delden                 | Andersson Elffers Felix                |
| J. Derksen                        | Samenwerkingsverband VO Midden-Brabant |
| Mr. N. Geelkerken                 | CAOP                                   |
| Drs. J. Gispen                    | ECPO                                   |
| Dr. R. Gonggrijp                  | ECPO                                   |
| Drs. C. van Helvoirt              | PO Raad/cluster 4                      |
| H. Huizenga                       | ECPO                                   |
| Drs. M. Jongbloed                 | ECPO                                   |
| Drs. K. Kuijs                     | Infopunt Passend onderwijs             |
| Drs. E. Lambrechts                | ECPO                                   |
| Drs. G. Ledoux                    | Kohnstamm Instituut UvA                |
| W. Ludeke                         | PO-Raad                                |
| Prof. dr. M. Noordegraaf          | Universiteit Utrecht                   |
| A. Paternotte                     | Balans                                 |
| Prof. dr. J. Peschar              | ECPO                                   |
| M. van der Plas                   | RN Passend onderwijs Eemland           |
| Drs. M. Post                      | Ministerie van OCW                     |

|                           |                      |
|---------------------------|----------------------|
| Dr. C. van Rijswijk       | ECPO                 |
| L. Verheggen              | AOB                  |
| Mr. drs. J. de Vries      | MEE                  |
| Prof. dr. S. Waslander    | TiasNimbas           |
| Drs. B. de Wit Msc        | Universiteit Utrecht |
| Prof. dr. J. van der Wolf | ECPO                 |





evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

**Bezoekadres** Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag

**Postadres** Postbus 556, 2501 CN Den Haag

**Telefoon** 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28

**Email** [post@ecpo.nl](mailto:post@ecpo.nl) **Internet** [www.ecpo.nl](http://www.ecpo.nl)