Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in pers en politiek

Deel I

Sietske Waslander
mmv Eva Buwalda-Groeneweg

Passend onderwijs in pers en politiek Deel I

Sietske Waslander
mmv Eva Buwalda-Groeneweg

Waslander, S.
Passend onderwijs in pers en politiek.
Tilburg: TIAS School for Business and Society

Dit is publicatie nr.22 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-827025-0-7

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

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

Uitgave en verspreiding:
TIAS School for Business and Society
Warandelaan 2, Tilburg
www.tias.edu
© Copyright TIAS, 2017

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

NRO NATIONAAL REGIEORGAAN ONDERWIJSONDERZOEK

Samenvatting 1

1. Inleiding 1

2. Methode van onderzoek 3

2.1 Dataverzameling 3
2.2 Variabelen en codering 7
2.3 Analyse 8

3. Regelmatig in de aandacht 11

4. Passend onderwijs in de pers 14

4.1 Radio & TV 14
4.2 Kranten 15
4.3 Conclusie 17

5. Passend onderwijs in de politiek 18

5.1 Beleidsdoelen 18
5.2 Inhoudsanalyse 19
5.3 Beleidswijzigingen 20
5.4 Aanpalend beleid 22
5.5 Conclusie 23

6. Pers en politiek 24

6.1 Versterkende logica's: thuiszitters 24
6.2 Botsende logica’s: doorzettingsmacht 27

7. Conclusies 32

Literatuur 35

Bijlage I Beleidsdoelen 36

Bijlage II Trefwoorden 38

Bijlage III Overzicht aanpalend beleid 39

Bijlage IV Overzicht gecodeerde woorden 40

Samenvatting

Het beleid rond Passend onderwijs verandert door de jaren. Doelen worden meer of juist minder belangrijk. Regels worden gewijzigd. En er komt nieuw beleid, zowel op het gebied van onderwijs als op het gebied van jeugdhulp, zorg en arbeidsmarkt. Het volgen van deze veranderingen is belangrijk om Passend onderwijs goed te kunnen evalueren.

Dit onderzoek beschrijft beleidsdiscussies en -veranderingen in pers en politiek in de periode van 1 augustus 2014 tot 1 januari 2017. Het is gebaseerd op bijna 350 krantenartikelen, circa 50 uitzendingen op radio en TV en 800 parlementaire documenten.

In de onderzoeksperiode is het beleid op een aantal punten gewijzigd. Voor kinderen met ernstige meervoudige beperkingen zijn reparatie-maatregelen getroffen. De bekostiging van leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs is gewijzigd. In het middelbaar beroepsonderwijs is het toelatingsrecht ingevoerd. En ouders hebben instemmingsrecht gekregen.

Passend onderwijs krijgt regelmatig aandacht. In de pers klinkt een ‘logica van de praktijk’ door. Journalisten schrijven vooral vanuit het perspectief van leerlingen met extra onderwijsbehoeften en hun ouders. De leidende vraag is wat Passend onderwijs betekent in hun dagelijkse leven. Thuiszitters krijgen relatief veel aandacht. Bewindslieden en documenten die namens hen naar de Kamer worden gestuurd, getuigen van een ‘logica van het beleid’. Vanuit dat perspectief is er veel aandacht voor de rol van samenwerkingsverbanden. In de Tweede Kamer ontmoeten beide logica's elkaar. Kamerleden richten zich, mede op basis van berichten in de pers, op implementatie en concrete gevolgen van het beleid.

Zowel in de pers als in de politiek gaat het tot dusver vooral in algemene zin over geld. Er is weinig aandacht voor de specifieke wijze van bekostiging van Passend onderwijs. Namelijk een vast budget op rijksniveau om de kosten te beheersen en verevening tussen samenwerkingsverbanden om tot een rechtvaardiger verdeling van middelen te komen. Ook de wel of niet doelmatige besteding van middelen door samenwerkingsverbanden komt zelden aan de orde.

De ‘logica van de praktijk’ en de ‘logica van het beleid’ versterken elkaar rond het thema thuiszitters. Voor de pers is het relatief eenvoudig de problematiek rond thuiszitters een concreet gezicht te geven; voor de politiek is het een indicator voor het welslagen van het beleid. De twee logica's kunnen ook botsen. Dat blijkt uit discussies rond doorzettingsmacht: wie kan een oplossing afdwingen als partijen er onderling niet uitkomen? Op lokaal niveau moeten daar afspraken over worden gemaakt. Vanuit beleidsperspectief is daar tijd voor nodig en is het wenselijk als lokale partijen zelf kunnen besluiten hoe ze het onderling regelen. Vanuit de logica van de praktijk gaat het om leerlingen die tussen wal en schip raken en ouders die tegen muren oplopen. Vanuit dat perspectief is iedere dag er één teveel. De Tweede Kamer dringt aan op wetgeving waarmee de doorzettingsmacht overal is geregeld, op dezelfde manier.

1. Inleiding

Bij de start van het schooljaar 2014/2015 werd de Wet Passend onderwijs ingevoerd. De impact van dat beleid wordt onderzocht in de meerjarige evaluatie Passend onderwijs. De evaluatie bestaat uit een groot aantal onderzoeken. Het merendeel van die onderzoeken richt zich op de vraag of de doelen van Passend onderwijs in de loop van de tijd wel, niet of ten dele worden gerealiseerd, en hoe dat komt. De evaluatie duurt tot 2020.

Voor het evalueren van een complex beleidsterrein, dat zich over vele jaren uitstrekt, is het onderzoeken van de doelen zoals die bij aanvang van Passend onderwijs golden, echter niet genoeg. De problematiek die wordt aangeduid met de term 'passend onderwijs' heeft namelijk alle kenmerken van een 'ongetemd probleem' (WRR, 2006). De kern van de problematiek is niet eenduidig (gaat het vooral om een financiële noodzaak of om een ideologische wenselijkheid?) en omgeven met normatieve onzekerheid (wanneer is Passend onderwijs een succes?). Kenmerkend voor een ongetemd probleem is ook dat het politiek gevoelig ligt. Het benoemen van wat nu precies 'het probleem' is, is een inherent onderdeel van het vraagstuk. Bovendien verschuift de formulering van 'het probleem' en wat daarin prioriteit heeft in de loop van de tijd. In het verlengde daarvan is ook het denken over wenselijke oplossingen aan veranderingen onderhevig.

Aan het huidige beleid van Passend onderwijs gingen jaren van (politieke) discussie, voorstellen en bijstellingen vooraf. Voordat de wet inwerking trad, is het beleid herhaaldelijk en op belangrijke onderdelen gewijzigd. De geschiedenis van het beleid typeert het ongetemde karakter van het vraagstuk (Bekkers et al., 2012). Ledoux (2013) spreekt in dit verband over een kluwen van knelpunten en beweeglijkheid van beleid. Met de inwerkingtreding van de wet in augustus 2014, staat de beleidsdiscussie en –ontwikkeling niet stil.

De constatering dat we met een ongetemd probleem te maken hebben, heeft consequenties voor de evaluatie van Passend onderwijs; we onderzoeken een bewegend doel. Onderzoek naar de impact van het beleid zoals dat bij aanvang is ingezet, is niet voldoende. Verschuivende probleemdefinities en oplossingsrichtingen moeten ook onderwerp van onderzoek zijn. Net als de onvermijdelijke aanpassingen en bijstellingen van het beleid zelf. De beweeglijkheid van het beleid tot onderwerp van onderzoek maken, doet recht aan het karakter van Passend onderwijs als ongetemd probleem. Door de beleidsdiscussie en -ontwikkeling systematisch te volgen, is het mogelijk om bevindingen van de evaluatie met name op de langere termijn te interpreteren tegen de achtergrond van verschuivingen in het (denken over) het beleid. Zo zou na verloop van tijd kunnen blijken dat het beleid wel succesvol is als dat wordt afgemeten aan de oorspronkelijke doelstellingen, maar niet als het wordt afgemeten aan doelen die aan het einde van de evaluatieperiode als het meest relevant worden gezien. Of andersom. Daarnaast geeft het de mogelijkheid om de bevindingen van een dergelijke analyse – waar wenselijk en mogelijk – tijdig te vertalen naar de opzet van het (resterende deel van) de evaluatie.

In dit rapport is de analyse van de beleidsdiscussie en -ontwikkeling beschreven voor de periode tussen 1 augustus 2014, toen de Wet Passend onderwijs inwerking trad, en 1 januari 2017. Het betreft een tussenrapport; voortzetting van het onderzoek is voorzien tot 2020. Het rapport heeft een ander karakter dan de onderzoeksrapporten die doorgaans verschijnen in het kader van de meerjarige evaluatie van Passend onderwijs. In het onderhavige onderzoek zijn niet samenwerkingsverbanden (hier verder afgekort tot swv'en), gemeenten, scholen, leraren, leerlingen of andere betrokkenen bij Passend onderwijs object van onderzoek, maar het beleid zélf. Het beschrijft niet de verworvenheden of knelpunten in de praktijk, maar de aandacht voor Passend onderwijs in pers en politiek. Bevindingen over de impact van Passend onderwijs zijn te vinden op de website van het meerjarige evaluatieprogramma (www.evaluatiepassendonderwijs.nl).

Drie vragen geven richting aan dit onderzoek:

1. (Hoe) Verschuiven probleemdefinities, doelen, prioriteiten en voorgestelde oplossingen in de beleidsdiscussie over Passend onderwijs?
2. (Hoe) Wijzigt het Passend onderwijs beleid zich gedurende de evaluatieperiode, en zo ja, onder invloed van welke overwegingen?
3. Welk aanpalend beleid is relevant voor het realiseren van de doelen van Passend onderwijs, en hoe ontwikkelt dit relevante aanpalende beleid zich?

In Hoofdstuk 2 staat beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een chronologisch overzicht van de aandacht voor Passend onderwijs in pers en politiek. Naar welke elementen en aspecten van Passend onderwijs die aandacht uit gaat, is voor de pers beschreven in Hoofdstuk 4, en voor de politiek in Hoofdstuk 5. De analyses laten zien dat in uitingen in de pers een logica van de praktijk prevaleert: kranten, radio en TV besteden vooral aandacht aan Passend onderwijs vanuit het perspectief van ouders en leerlingen, en in mindere mate ook leraren. In de politiek is eerder sprake van een logica van het beleid, met een nadruk op een (bestuurlijke) aanpak waarin swv'en de hoofdrol spelen. Hoofdstuk 6 illustreert aan de hand van twee concrete voorbeelden dat beide logica's elkaar kunnen versterken, maar ook met elkaar botsen. De bevindingen worden samengebracht in Hoofdstuk 7, waar de onderzoeksvragen worden beantwoord.

2. Methode van onderzoek

Beleidsdiscussies en -ontwikkelingen op het gebied van onderwijs waren eerder onderwerp van onderzoek (Waslander & Van der Weide, 2009; Waslander, Van der Weide & Pater, 2011). Het onderhavige onderzoek bouwt op de ontwikkelde methodologie voort. In het eerdere onderzoek is gebleken dat het verloop van beleidsdiscussies alleen adequaat te duiden is als zowel beleidsdocumenten als uitingen in de media deel uitmaken van een systematische analyse.

Een relatief nieuw fenomeen in het landschap van pers en politiek zijn de sociale media, waaronder Twitter, Facebook en blogs. Wetenschappelijk onderzoek op basis van sociale media zoals Twitter, en onderzoek naar het relatieve belang ervan, staat nog in de kinderschoenen. De problemen met het gebruik van deze bronnen voor onderzoeksdoeleinden zijn groot, vooral wat betreft betrouwbaarheid, representativiteit, selectiviteit en aard van de impact (King, 2011; Askita & Zimmerman, 2015; Zeitzoff, Kelly & Lotan, 2015). Er zijn indicaties dat sociale media enige impact hebben op het verloop van gebeurtenissen bij crisissituaties, juist omdat sociale media gebruikers in staat stellen heel snel te reageren (Burnap et al., 2014; Johannink, Gorissen & Van As,2013; Zeitzoff, 2011). Voor politieke discussies zijn er tot op heden geen aanwijzingen dat sociale media iets eigenstandigs toevoegen aan bijdragen in de traditionele pers (Ripberger 2011; Rui & Whinston, 2012). Omdat de methodische problemen bij het gebruik van sociale media groot zijn, zonder dat er indicaties zijn van de toegevoegde waarde voor het doel van dit onderzoek, zijn sociale media hier buiten beschouwing gebleven.

2.1 Dataverzameling

De data die in dit onderzoek worden gebruikt zijn: parlementaire documenten; artikelen uit kranten; en radio- en tv-uitzendingen. Er worden twee bestanden opgebouwd: een databestand voor kwantitatieve analyses en een digitaal data-archief voor inhoudsanalyses.

Onderzoeksperiode

Het startpunt voor de dataverzameling is gelegd bij het moment waarop de Wet Passend onderwijs formeel werd ingevoerd: 1 augustus 2014. Voor deze (tussen)rapportage zijn de data geanalyseerd tot 1 januari 2017. Deze datum is een helder markeringspunt voor artikelen in kranten en radio- en tv-uitzendingen. Voor parlementaire documenten is de afbakening minder eenduidig. Bijvoorbeeld: op datum x wordt een overleg gehouden, waarvan het verslag op een latere datum y wordt vastgesteld. Of, op datum x worden Kamervragen ingediend, die op datum y worden beantwoord. Of, de bewindslieden sturen op datum x een brief naar de Kamer, maar die brief wordt op een latere datum y op de website gepubliceerd. In al deze gevallen is datum x aangehouden als de relevante datum (zie ook hierna). Dat betekent bijvoorbeeld dat overleggen die voor 1 januari 2017 zijn gevoerd - maar waarvan het verslag daarna is goedgekeurd - wel in de selectie zijn opgenomen.

Inhoudelijke afbakening

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

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

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

Zoektermen

De dataverzameling bestaat uit systematische zoekacties op de zoektermen ‘passend onderwijs’, ‘speciaal onderwijs’, ‘praktijkonderwijs’, ‘leerwegondersteunend onderwijs’ en ‘lwoo’. Voor kranten, radio en TV is ook specifiek gezocht op de veelgebruikte term

‘zorgleerling’. In parlementaire documenten is ook systematisch gezocht op ‘toelatingsrecht’.

Parlementaire documenten

Via de website zoek.officielebekendmakingen.nl is systematisch gezocht naar relevante parlementaire documenten. Agenda’s, lijsten van ingekomen stukken en regelingen van werkzaamheden maken geen deel uit van de zoekacties. Wel is systematisch gezocht in alle: kamerbrieven, verslagen en handelingen van zowel plenaire overleggen en debatten als die in commissies, moties en stemmingen, kamervragen, wetswijzigingen en memories van toelichting, amendementen, bijlagen en niet-dossierstukken van zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Het parlement ontvangt een groot aantal en een grote variëteit aan documenten als ‘bijlage’ bij brieven. Een deel van deze bijlagen - zoals de voortgangsrapportages Passend onderwijs - is zonder twijfel relevant voor dit onderzoek. Er zijn echter ook bijlagen die tot bestandsvervuiling leiden. Bijvoorbeeld: de onderzoeksrapporten die in het kader van de langlopende evaluatie van Passend onderwijs naar de Kamer worden gestuurd. Analyse van deze laatste documenten zou illustreren hoe onderzoekers er over rapporteren, niet hoe de beleidsdiscussie er over wordt gevoerd.

In het databestand voor kwantitatieve analyse zijn álle documenten opgenomen, inclusief de niet-relevante bijlagen bij wel-relevante brieven. Dit bestand is gebruikt voor het chronologische overzicht om het verloop van het debat zichtbaar te maken (zie Hoofdstuk 3). In het digitale data-archief zijn bijlagen die overduidelijk niet relevant zijn buiten de selectie gelaten. Het gaat dan vooral om onderzoeksrapporten en (financiële) jaarverslagen van organisaties die op enigerlei wijze indirect met Passend onderwijs te maken hebben, zoals het UWV. Dit archief is gebruikt voor inhoudsanalyses (zie Hoofdstuk 4, 5 en 6). Tabel 1 geeft een overzicht van de verzamelde parlementaire documenten.

Tabel 1 Overzicht parlementaire documenten

Type document	N	%
Kamerbrief	99	12,4
Bijlage (in inhoudsanalyse)	145	18,1
Bijlage (niet in inhoudsanalyse)	85	10,6
Kamervraag	98	12,3
Kamerstuk Tweede Kamer	88	11,0
Handelingen Tweede Kamer	106	13,1
Motie	112	14,0
Amendement	28	3,5
Niet-dossierstuk	18	2,3
Kamerstuk Eerste Kamer	15	1,9
Handelingen Eerste Kamer	7	0,9
TOTAAL	801	100

Kranten

Voor de krantenartikelen is systematisch gezocht in het databestand van lexis.nexis. De werkwijze van eerder onderzoek volgend, zijn vijf landelijke dagbladen in de selectie opgenomen: het Algemeen Dagblad, de Volkskrant, Trouw, NRC en de Telegraaf. In eerder onderzoek is gebleken dat deze selectie een adequate afspiegeling geeft van de landelijke schrijvende pers (zie Waslander & Van der Weide, 2009). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van Passend onderwijs is in het parlement regelmatig gesproken over de vraag hoe de zorgplicht in Passend onderwijs zich verhoudt tot de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Vanuit de veronderstelling dat deze discussie vooral aandacht zou krijgen in christelijke kringen, is het Reformatorisch Dagblad aan de selectie van kranten toegevoegd. In totaal maken dus zes landelijke kranten deel uit van de dataverzameling. In deze kranten is breed gezocht: zowel nieuwsartikelen, achtergrondartikelen en reportages als opinie-stukken, columns en ingezonden brieven maken deel uit van de selectie. De analyses in deze rapportage zijn gebaseerd op 345 artikelen uit kranten.

Tabel 2 Overzicht krantenartikelen

Type document	N	%
Nieuws	135	39,1
Commentaar	8	2,3
Column	13	3,8
Opiniebijdrage	47	13,6
Ingezonden brief	34	9,9
Achtergrond / reportage	101	29,3
Overig	7	2,0
TOTAAL	345	100

Radio & TV

Uitzendingen op radio en TV zijn veel minder systematisch gedocumenteerd dan artikelen in kranten en parlementaire documenten. Er is langs twee sporen gezocht naar relevante uitzendingen. Het eerste spoor is dat van het archief van het Nederlands instituut voor beeld en geleid (beeldengeluid.nl, academia.nl). Het tweede spoor is dat van websites van afzonderlijke programma's, die in verschillende mate te doorzoeken zijn. Al met al is voor de selectie van uitzendingen op radio en TV niet met zekerheid te zeggen of alle relevante uitzendingen in de selectie zijn opgenomen. Het aantal van 51 uitzendingen dat in deze analyses is opgenomen, is waarschijnlijk een onderschatting van het totale aantal relevante uitzendingen in de audio-visuele pers.

Tabel 3 Overzicht uitzendingen radio en TV

Type uitzending	N	%
TV		
- journaal	7	13,7
- nieuwsprogramma	19	37,3
- documentaire	2	0,4
Radio		
- nieuws	14	27,5
- actualiteit / documentaire	9	17,6
TOTAAL	51	100

2.2 Variabelen en codering

Afhankelijk van het type data, is een aantal variabelen toegekend. Voor alle data is hetzelfde codeerschema gebruikt om een document, artikel of uitzending te typeren aan de hand van de formele beleidsdoelen van Passend onderwijs (Bijlage I). Bovendien is voor alle data eenzelfde lijst met trefwoorden gebruikt om de inhoud van het document, artikel of uitzending verder inhoudelijk te typeren (Bijlage II).

Variabelen

Parlementaire documenten: document nummer; type document (bv motie, memorie van toelichting, kamerbrief, verslag van een commissieoverleg, handelingen van een plenair debat, Kamervragen); onderwerp van het document (bv Algemeen Overleg Passend onderwijs; algemene politieke beschouwingen); voor zover van toepassing, indieners van de motie, afzender van de brief, commissie waarin het overleg plaatsvond. Als datum is aangehouden: de datum waarop een commissievergadering heeft plaatsgevonden (en niet de datum waarop het verslag is vastgesteld), de datum waarop een Kamervraag is gesteld (en niet de datum waarop deze is beantwoord), de datum waarop een brief naar de Kamer is gestuurd (en niet de datum waarop deze is gepubliceerd).

Kranten: naam van de krant, type document (bv nieuws, ingezonden brief, opinie-bijdrage, reportage), titel van het artikel, auteur(s) en eventuele functie of rol van de auteur(s) (bv redacteur, leraar). Als datum is aangehouden de datum waarop het artikel in de (papieren) krant is verschenen. Soms worden deze artikelen een dag eerder op de website van de betreffende krant geplaatst. De dag waarop het artikel in de papieren krant verscheen is niet in alle gevallen met zekerheid te achterhalen. De feitelijke publicatiedatum kan daarom één dag afwijken van de datum die in het bestand is opgenomen.

Radio en TV: naam van het programma, type programma (bv nieuws, achtergrond reportage), wie aan het woord komt en diens functie of rol bij het onderwerp (bv leraar, Kamerlid, wethouder). Als datum is aangehouden de datum van de eerste uitzending; eventuele herhalingen zijn buiten beschouwing gelaten. Nieuwsitems die gedurende

meerdere uitzendingen op dezelfde dag worden herhaald, zijn eenmalig en niet als aparte nieuwsitems in het bestand opgenomen.

Codering beleidsdoelen

Voorafgaand aan de dataverzameling zijn dertien beleidsdoelen onderscheiden (Bijlage I). Deze lijst met doelen is gebaseerd op de Wet Passend onderwijs en de memorie van toelichting bij de wet en aangevuld op basis van de analytische beleidsevaluatie van Ledoux (2013). Deze doelen liggen ook ten grondslag aan overige delen van het onderzoeksprogramma voor de meerjarige evaluatie van Passend onderwijs.

Alle parlementaire documenten, krantenartikelen en uitzendingen op radio en TV zijn gecodeerd aan de hand van deze beleidsdoelen. Uiteraard kan een parlementair debat, een reportage in een krant of een uitzending op TV aan meerdere beleidsdoelen aandacht besteden. Met een maximum van vier verschillende beleidsdoelen bleken alle data adequaat te coderen.

Codering trefwoorden

De inhoud van parlementaire documenten, krantenartikelen en uitzendingen op radio en TV is lang niet altijd te beschrijven aan de hand van de formele beleidsdoelen. Daarom zijn ook trefwoorden aan de data toegekend. Deze trefwoorden zijn inductief ontstaan, op basis van de feitelijke documenten, artikelen en uitzendingen. Passend bij de inductieve werkwijze, zijn in de loop van de tijd trefwoorden toegevoegd, geschrapt, samengevoegd of juist verder gedifferentieerd. De lijst die voor deze analyse is gebruikt onderscheidt in totaal 45 trefwoorden (Bijlage II). Met een maximum van vijf trefwoorden bleken alle data adequaat te coderen.

2.3 Analyse

Voor de kwantitatieve analyses van het databestand is gebruik gemaakt van SPSS (versie 23). De inhoudsanalyses van het digitale data-archief zijn grotendeels verricht met MAXQDA (versie 12), voor de clusteranalyse is gebruik gemaakt van SPSS.

Inhoudsanalyse

Voor de analyse van krantenartikelen en uitzendingen op radio en TV bleek de codering aan de hand van beleidsdoelen en trefwoorden voldoende voor een adequate inhoudsanalyse. Voor de analyse van parlementaire documenten was dat niet het geval.

Clusteranalyse

Voor de parlementaire documenten zijn aanvullend de volgende bewerkingen uitgevoerd. Van het gehele digitale data-archief is een lexicaal overzicht gemaakt met de frequentie van alle voorkomende woorden en combinaties van woorden (MAXDictio word frequencies, word combinations). Op basis van dit overzicht is een lijst met relevante woorden en daarbij behorende synoniemen gemaakt (bijvoorbeeld: docent, leraar, leerkracht). Deze relevante woorden zijn vervolgens automatisch gecodeerd op alineaniveau, waarbij de gecodeerde tekstfragmenten de zin omvatten waarin het betreffende woord voorkomt, de zin die eraan vooraf gaat en de zin die er op volgt. Een

tekstfragment dat gecodeerd is met het woord ‘ouder’ kan op die manier bijvoorbeeld overlappen met een tekstfragment dat gecodeerd is met het woord ‘gemeente’. Die overlap geeft een indicatie dat in de betreffende tekstfragmenten een inhoudelijke relatie wordt gelegd tussen ouders en gemeenten (co-occurance matrix).

Aan elk parlementair document zijn op deze manier variabelen verbonden die aangeven hoevaak een bepaald woord - of combinatie van woorden - voorkomt. Op basis van deze variabelen is een clusteranalyse uitgevoerd (SPSS23: k-means, maximaal 20 clusters, na 8 iteraties gesatuteerd). Zo ontstaat een clustering van documenten op basis van de inhoud van documenten, zodat documenten met een vergelijkbare inhoud in eenzelfde cluster terecht komen. De meeste clusters bleken eenvoudig te typeren aan de hand van het beleidsterrein. Zo ontstond een cluster voor de participatiewet en een cluster voor het nieuwe jeugdstelsel. Clusters die direct gerelateerd zijn aan het beleidsthema Passend onderwijs zijn op deze manier goed te onderscheiden van clusters die daar meer indirect aan raken.

Bínnen het beleidsterrein Passend onderwijs is sprake van een nader onderscheid tussen clusters. Zo werden de voortgangsrapportages Passend onderwijs die de staatssecretaris halfjaarlijks naar de Tweede Kamer stuurt, onderscheiden van het algemeen overleg over diezelfde voortgangsrapportages. Daarnaast ontstond een zeer diverse restcategorie, waar ook de Kamervragen en de moties deel van uitmaakten. Zowel Kamervragen als moties zijn documenten met een relatief zeer bescheiden omvang, die om die reden minder snel tot clustering leiden. Om Kamervragen en moties afzonderlijk te kunnen analyseren, zijn beide type documenten uit het restcluster gehaald en in twee afzonderlijke clusters ondergebracht.

Een enkel cluster bestaat uit slechts één of enkele documenten; deze zijn samengevoegd met het cluster dat inhoudelijk het meest verwant is. Zo is uiteindelijk een indeling in elf clusters ontstaan (zie Tabel 4). De inhoudsanalyses waarover hier wordt gerapporteerd zijn gebaseerd op de volgende categorisering van documenten.

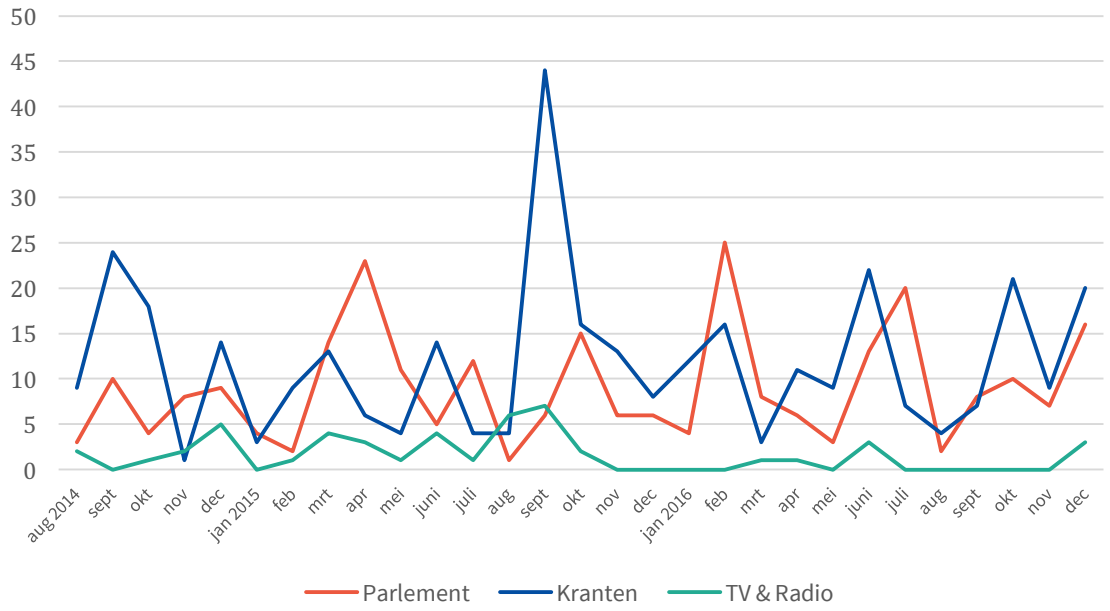
Tabel 4 Clusters parlementaire documenten

Typering cluster	N	%
Voortgangsrapportages Passend onderwijs	6	0,7
AO's Passend onderwijs	11	1,4
Passend onderwijs irt ouders en gemeenten	17	2,1
Moties	112	14
Kamervragen	98	12,2
Onderwijs, direct gerelateerd	8	1,0
Onderwijs, indirect gerelateerd	29	3,6
Subtotaal binnen onderwijsdomein	*291*	*36,3*
Bekostiging onderwijs	16	2,0
Jeugdzorg	15	1,9
Participatiewet	59	7,4
Overig	430	53,7
Subtotaal buiten onderwijsdomein	*510*	*63,7*
TOTAAL	801	100

Drie categorieën verdienen een korte toelichting. De categorie ‘Passend onderwijs in relatie tot ouders en gemeenten’ omvat onder meer documenten over leerlingenvervoer en over de afstemming tussen onderwijs en zorg via gemeenten. De categorie ‘Onderwijs, direct gerelateerd’ omvat documenten over andere onderwijsthema’s, die niettemin direct gerelateerd zijn aan Passend onderwijs. Bijvoorbeeld: verslagen van algemene overleggen over de bekostiging van onderwijs-zorg arrangementen, onderwijs op een andere locatie, het omzeilen van het schooladvies, en ‘meer ruimte voor nieuwe scholen’. De categorie ‘Onderwijs, indirect gerelateerd’ omvat documenten die meer indirect met het thema Passend onderwijs verwant zijn, zoals de dashboards van de sectorakkoorden met de PO- en VO-raad, de regeldrukagenda onderwijs - gericht op het verlagen van de ervaren regeldruk in het onderwijs - en curriculumherziening (platform 2032).

3. Regelmatig in de aandacht

In pers en politiek is in de periode tussen 1 augustus 2014 en 1 januari 2017 regelmatig aandacht voor Passend onderwijs. In Figuur 1 is deze aandacht chronologisch weergegeven. In dit overzicht zijn alleen de parlementaire documenten opgenomen binnen het onderwijsdomein (N=291, zie Hoofdstuk 2).



Figuur 1 Passend onderwijs in pers en parlement (N documenten/uitzendingen)

In het parlement volgt de aandacht voor Passend onderwijs een duidelijk herkenbaar ritme. Dat ritme bestaat uit halfjaarlijkse voortgangsrapportages in het voor- en najaar, daarop volgend een algemeen overleg tussen staatssecretaris en vaste Kamercommissie, vervolgens zonodig een voortgezet algemeen overleg voor het indienen van moties, waarover dan daarna wordt gestemd.

Op dit ritme zijn twee uitzonderingen. Een *eerste uitzondering* op het gangbare patroon is de aandacht voor Passend onderwijs bij de algemene politieke beschouwingen en het debat over de begroting van OCW in het najaar van 2015. Deze uitzondering is het best te begrijpen door ook naar de pers te kijken. Aan het begin van het schooljaar 2015-2016 ontstaat er in de pers verhoogde aandacht voor Passend onderwijs. Voor onder anderen journalisten is dat het moment om na te gaan hoe het er één jaar na invoering voor staat met Passend onderwijs. Op dat moment besteden zowel kranten als tv en radio relatief veel aandacht aan de problematiek van thuiszitters. Dat is ook het onderwerp dat niet lang daarna zijn weg vindt naar de begrotingsdebatten in het parlement. Paragraaf 6.1 gaat hier uitgebreider op in. Een *tweede uitzondering* ontstaat in het voorjaar van 2015, als er extra aandacht is voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen, de zogeheten emb-leerlingen.

Leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen (emb)
Nederland telt naar schatting 2.000 tot 2.500 emb-leerlingen. Dit zijn leerlingen met een (zeer) ernstige verstandelijke beperking, in combinatie met een lichamelijke beperking en bijkomende stoornis(sen). Voor deze kinderen is het evident dat zij blijvend behoefte hebben aan permanent toezicht en 7x24 uur-zorg. Deze kinderen worden niet alszodanig onderscheiden in verschillende wetten en regels; in het onderwijs vallen ze onder de algemenere omschrijving 'meervoudig gehandicapt'.

Emb-leerlingen hebben - afhankelijk van de aard van de handicap(s) van kinderen, hun leeftijd, de gemeente en het swv - met verschillende wetten en regelingen te maken. Naast de Wet Passend onderwijs zijn vooral relevant de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wetten.

De Jeugdwet bepaalt dat gemeenten sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor jeugdhulp en jeugdzorg aan alle kinderen en jongeren tot 18 jaar. De WMO geldt al langer maar is per 1 januari 2015 verbreed, zodat gemeenten verantwoordelijk zijn voor hulp, zorg en steun aan alle volwassen inwoners. Op 1 januari 2015 trad ook de Wet langdurige zorg inwerking, als opvolger van de AWBZ. In deze wet wordt niet op gemeentelijk, maar op landelijk niveau de zorg geregeld voor mensen die - ongeacht hun leeftijd - blijvend behoefte hebben aan permanent toezicht en continue zorg.

Waar Passend onderwijs aan het begin van een schooljaar ging gelden (1 augustus 2014), gold voor de andere wetten een startdatum aan het begin van een kalenderjaar (1 januari 2015). Om de overgang van het ene naar het andere wetgevings- en bekostigingsregime zo soepel mogelijk te laten verlopen, is voorzien in een aantal overgangsregelingen. Daarmee werd echter niet voorkomen dat er na 1 januari 2015 knelpunten ontstonden. In het voorjaar van 2015 is er een piek in het aantal Kamervragen, debatten en kamerbrieven over emb-leerlingen. Het gaat dan vooral over afstemming en over grenzen.

Omdat emb-leerlingen onder meerdere wetten vallen, bestaat de noodzaak tot *afstemming.* In het kader van de Jeugdwet maken gemeenten een jeugdplan. Dat jeugdplan moet worden afgestemd met het ondersteuningsplan van de swv'en Passend onderwijs. Hier is sprake van bestuurlijke afstemming. In het kader van de Wet langdurige zorg, is er voor kinderen een zorgplan. Dit zorgplan moet worden afgestemd met het ontwikkelingsperspectief dat in het kader van Passend onderwijs wordt opgesteld. Dan gaat het om afstemming tussen uitvoerende zorg- en onderwijsprofessionals over een concreet kind. De aandacht in de politiek ging vooral uit naar situaties waarin de benodigde afstemming niet soepel verliep.

Verschillende wetten kennen verschillende doelgroepen. De Jeugdwet is er voor jongeren tot 18 jaar, de WMO voor iedereen vanaf 18 jaar en de Wet langdurige zorg maakt geen onderscheid naar leeftijd. Op de overgangen kunnen onduidelijkheden ontstaan. Ook zijn de *grenzen* tussen de verschillende wetten niet zonder meer eenduidig. Bij de bekostiging van zorg valt er in bepaalde gevallen over te twisten of dit onder de Jeugdwet - en dus de begroting van de gemeente - of onder de Wlz met een landelijk budget valt. Ook is het in

specifieke gevallen de vraag of (medische) zorg in een onderwijssetting door het swv Passend onderwijs vergoed moet worden, of vanuit het budget van de Wlz. Ouders van kinderen met ernstig meervoudige beperkingen krijgen in het kader van de Wlz een persoonsgebonden budget (pgb), zorg in natura, of een combinatie van beide. Er kunnen conflicten ontstaan tussen ouders, school en swv over de inzet van het pgb voor de leerling. Bijvoorbeeld: de inzet van een paramedicus in een onderwijssetting is voor ouders onderdeel van de ondersteuning, waarmee het voor rekening van de school en het swv komt, terwijl diezelfde inzet in de ogen van de school en het swv zorg is, onder de Wlz valt en ten laste moet komen vanhet pgb voor de leerling.

Naar aanleiding van geconstateerde knelpunten voor emb-leerlingen en hun ouders, zijn onder meer wijzigingen aangebracht in de bekostiging, kunnen ouders met hun vragen bij één loket terecht, en zijn speciale teams geformeerd om (ook) voor emb-leerlingen het gesprek tussen ouders, zorgaanbieders en scholen te faciliteren.

Synchronisering

Gedurende de eerste periode na de invoering van Passend onderwijs volgt de aandacht voor het onderwerp in de pers een ander patroon dan de aandacht in het parlement. In het eerste schooljaar na inwerkingtreding van de wet besteden programma's op radio en TV er geregeld aandacht aan. Vanaf 2016 lopen de aandacht in parlement en pers meer synchroon. De regelmaat in dat patroon vloeit voort uit het ritme waarin OCW de voortgangsrapportages Passend onderwijs naar de Kamer stuurt. Het departement bundelt op vaste momenten, tweemaal per jaar, alle informatie over Passend onderwijs bij wijze van 'stand van zaken'. Deze voortgangsrapportages, en de bijbehorende bijlagen met onderzoeksrapporten, vormen een belangrijke informatiebron voor de Kamer. Datzelfde geldt voor de pers, die voor nieuwe bevindingen en aandachtspunten ten dele afhankelijk is van dezelfde informatiestroom. Ook het overleg tussen de staatssecretaris en de vaste Kamercommissie, wat volgt op de voortgangsrapportage, is voor de pers regelmatig aanleiding voor verdere berichtgeving. Het ritme van de informatievoorziening aan het parlement 'stuurt' in die zin ook het ritme van het nieuws.

Met uitzondering van de aandacht voor thuiszitters in het najaar van 2015, zijn er in de periode van augustus 2014 tot januari 2017 geen situaties waarin een specifiek thema of een specifiek incident buitensporig veel aandacht krijgt in de pers, wat zich daarna vertaalt naar het parlement. Het politieke en publieke debat over Passend onderwijs kent (vooralsnog) geen mediahypes of opvallende uitschieters.

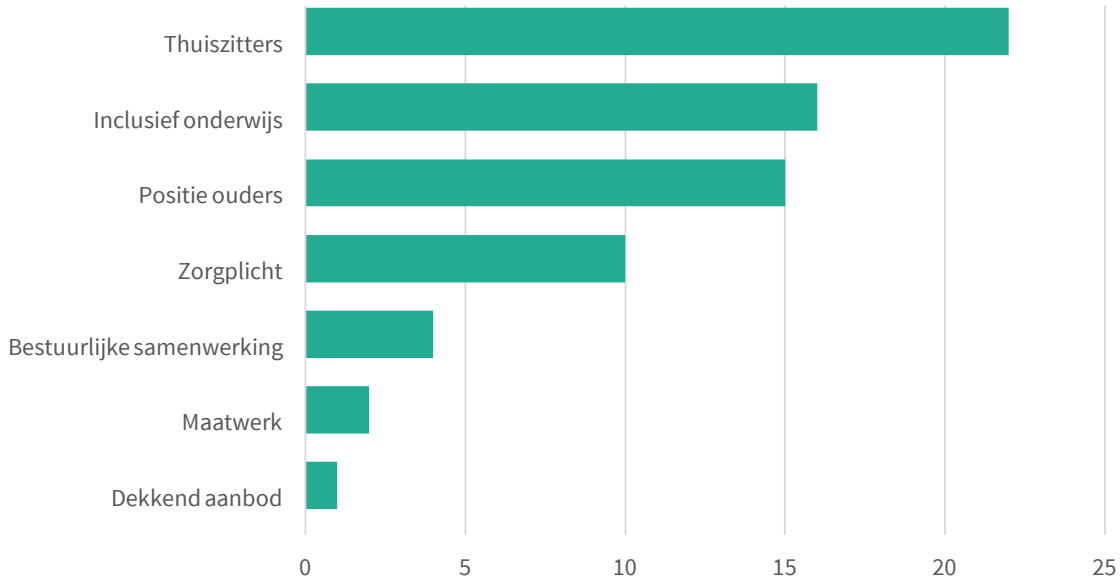
4. Passend onderwijs in de pers

Interessanter dan dát de pers aandacht heeft voor Passend onderwijs, is de vraag hóe de thematiek voor het voetlicht wordt gebracht. Waaraan besteden radio, TV en kranten wel, en waaraan besteden ze geen aandacht? De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de coderingen van beleidsdoelen en trefwoorden (zie § 2.2).

4.1 Radio & TV

Beleidsdoelen

In de periode tussen augustus 2014 en januari 2017 zijn er ruim 50 uitzendingen op radio en TV met een onderwerp dat gerelateerd is aan Passend onderwijs. Bijna driekwart van de items wordt uitgezonden tijdens het eerste schooljaar (2014-2015) en bij de start van het tweede schooljaar (augustus/september 2015). Bijna de helft van de uitzendingen op radio en TV besteedt aandacht aan thuiszitters. Zo had Radio EenVandaag in de laatste week van augustus 2015 een korte dagelijkse serie over thuiszitters. Ook het TV programma Zembla stond tweemaal stil bij thuiszitters. In uitzendingen op radio en TV was er niet of nauwelijks aandacht voor beleidsdoelen die met geld te maken, zoals kostenbeheersing voor het rijk, verevening van de bekostiging, en de besteding van middelen door swv'en. Daarmee is niet gezegd dat het nooit over geld ging. Het wil vooral zeggen dat bekostiging in algemene termen aan de orde werd gesteld - bijvoorbeeld als een bezuiniging - zonder dat de specifieke financieringsinstrumenten onderwerp van gesprek waren.



Figuur 2 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen radio&TV (in % van alle uitzendingen, N=51)

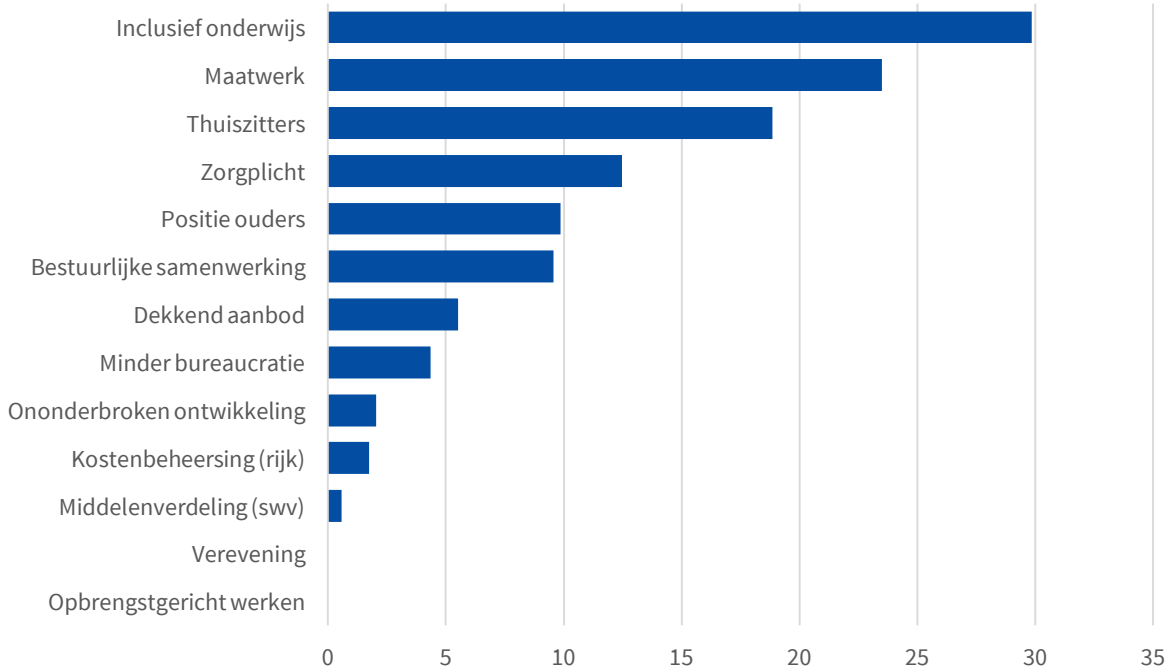
Inhoud
Nadere analyse laat zien dat voor de uitzendingen voornamelijk twee invalshoeken worden gekozen. De eerste invalshoek is die van leerlingen die langdurig niet naar school gaan, de thuiszitters. Aan de hand van specifieke casussen worden de gebreken van Passend onderwijs voor het voetlicht gebracht. De tweede invalshoek is die van leerlingen met een extra onderwijsbehoefte - vaak aangeduid als zorgleerlingen - die naar een reguliere (basis)school gaan. Hoewel er ook aandacht is voor de mogelijkheden die met Passend onderwijs zijn ontstaan, is het perspectief vooral een kritische. De uitzendingen belichten vooral wat deze leerlingen tekort komen.

In de uitzendingen komen met name ouders en leraren aan het woord, en in mindere mate mensen die beleidsmatig met Passend onderwijs te maken hebben, zoals de Kinderombudsman, Kamerleden, bewindslieden en wethouders. In het verlengde daarvan is er in de behandeling van de onderwerpen ook aandacht voor leraren en de werkdruk die leraren ervaren.

4.2 Kranten

Beleidsdoelen
Dat Passend onderwijs een breed onderwerp is, blijkt al uit wíe er over het onderwerp schrijven in kranten. Artikelen zijn bijvoorbeeld niet alleen afkomstig van redacteuren onderwijs, maar ook van redacteuren op het gebied van binnenland, politiek en economie. Naast nieuwsberichten zijn er veel achtergrondartikelen en reportages waarin de ervaringen van ouders en leerlingen - en in mindere mate leraren - aan bod komen. Die artikelen geven afwisselend een beeld van complexe situaties, moeizame samenwerking en het uitblijven van een bevredigende oplossing, en anderzijds een beeld van creativiteit en mogelijkheden die er voorheen niet waren. In de schrijvende pers gaat de aandacht vooral naar onderwerpen die verband houden met drie beleidsdoelen: thuiszitters, maatwerk en inclusief onderwijs.

Opvallend afwezig in de kranten zijn artikelen gerelateerd aan beleidsdoelen als opbrengstgericht werken, verevening in de bekostiging van swv'en en het verdelen van middelen binnen swv'en. Kranten besteden wel enige aandacht aan kostenbeheersing, vooral in de zin van (vermeende) bezuinigingen en pleidooien voor de inzet van meer financiële middelen door het rijk.



Figuur 3 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in kranten (in % van alle artikelen, N=345)

Inhoud

In ongeveer een kwart van de krantenartikelen waarin melding wordt gemaakt van Passend onderwijs, is Passend onderwijs niet het eigenlijke onderwerp van het artikel. In deze artikelen wordt Passend onderwijs als expliciet voorbeeld genoemd van alles wat er op het bord van het onderwijs belandt en wat een groot beroep doet op leraren. Naast bijvoorbeeld onderwijs aan vluchtelingen, of het bieden van gelijke kansen aan leerlingen. In andere gevallen blijft het niet bij het onderwijs, maar wordt het breder getrokken. Zo heeft de inzender van de brief van de dag in De Telegraaf van 3 oktober 2015 'genoeg van alle plannen'. Behalve aan Passend onderwijs refereert deze inzender bijvoorbeeld ook aan het omroepbestel, de gezondheidszorg en de NS.

In achtergrondartikelen en reportages waarin Passend onderwijs wel het hoofdonderwerp is, kiezen journalisten met name voor een perspectief van ouders met een kind dat op school extra ondersteuning nodig heeft, of niet naar school gaat (thuiszitters). Vanuit die invalshoek is er niet alleen aandacht voor onderwijs, maar ook voor andere dingen waar deze ouders mee te maken hebben. Zoals de gemeente, leerlingenvervoer, de leerplichtambtenaar en jeugdzorg. Ook in nieuwsberichten is er veel aandacht voor ouders, al dan niet in combinatie met thuiszitters. Opvallend genoeg komen gevolgen en mogelijkheden van leraren en wat Passend onderwijs van hen vraagt, vooral via ingezonden brieven en opinie-stukken in de kranten terecht. Deze bijdragen zijn vaak van (voormalige) leraren zelf afkomstig, waarbij Passend onderwijs ook regelmatig in verband wordt gebracht met werkdruk.

Hoewel de afstemming tussen onderwijs en zorg, en de afstemming tussen onderwijs en gemeentelijk beleid wel aandacht krijgt in de pers, worden swv'en vaak niet expliciet

benoemd. In ingezonden brieven en opinie-bijdragen ontbreken de swv'en nagenoeg geheel.

4.3 Conclusie

De resultaten van de inhoudsanalyse wijzen er op dat zowel op radio en TV als in de schrijvende pers een *logica van de praktijk* prevaleert. Artikelen belichten het onderwerp voornamelijk vanuit de vraag wat Passend onderwijs betekent in het dagelijks leven van ouders en leerlingen. Vanuit dat perspectief komen concrete moeilijk- en mogelijkheden in beeld.

Op radio en TV gaat de aandacht aanvankelijk vooral uit naar thuiszitters en leerlingen met extra onderwijsbehoeften in het reguliere onderwijs. Vanaf het najaar van 2015 is de aandacht minder groot. In vergelijking met kranten, is er op radio en TV iets meer aandacht voor leraren.

Ook journalisten van kranten kiezen voornamelijk voor een invalshoek van leerlingen die niet naar school gaan, of leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Vanuit die invalshoek komen aanpalende beleidsterreinen zoals jeugdzorg en de rol van gemeenten als vanzelfsprekend aan de orde. Swv'en hebben een ondersteunende rol voor scholen en vaak geen directe relatie met ouders en leerlingen. Swv'en blijven in de pers dan ook grotendeels buiten beeld.

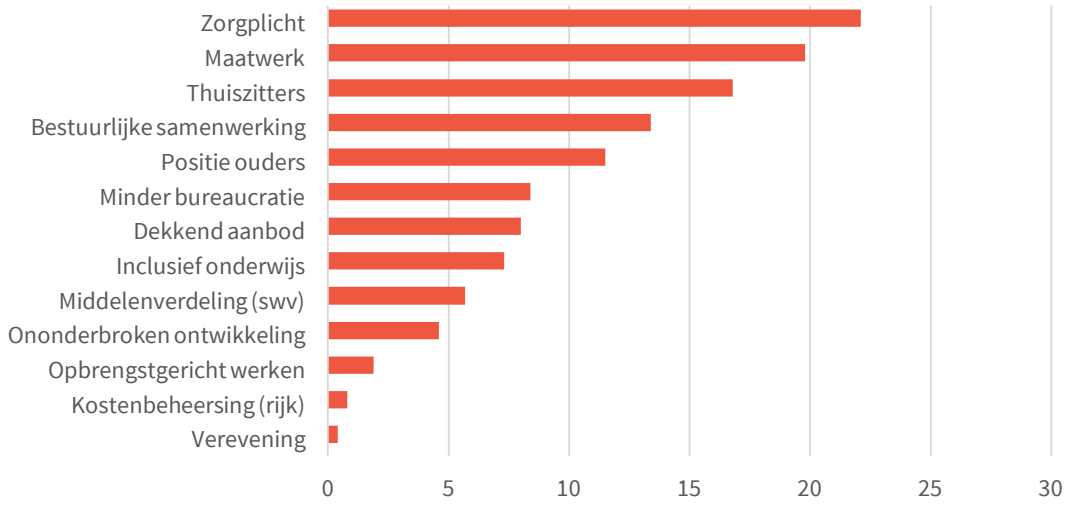
Voor zowel radio en TV als kranten geldt dat er niet of nauwelijks aandacht is voor beleidsdoelen die met geld te maken hebben. Wel gaat het in algemene zin over geld - te weinig - maar het gaat zelden over specifieke beleidsdoelen en instrumenten zoals kostenbeheersing door het rijk, verevening en een doelmatige besteding van middelen door swv'en.

5. Passend onderwijs in de politiek

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de thematiek rond Passend onderwijs in de politiek wordt behandeld en besproken. Waar is veel aandacht voor en wat komt nauwelijks aan de orde? En vanuit welk perspectief wordt Passend onderwijs belicht? De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de codering van de beleidsdoelen (zie § 2.2) en de inhoudsanalyses van de parlementaire documenten zoals die § 2.3 is beschreven.

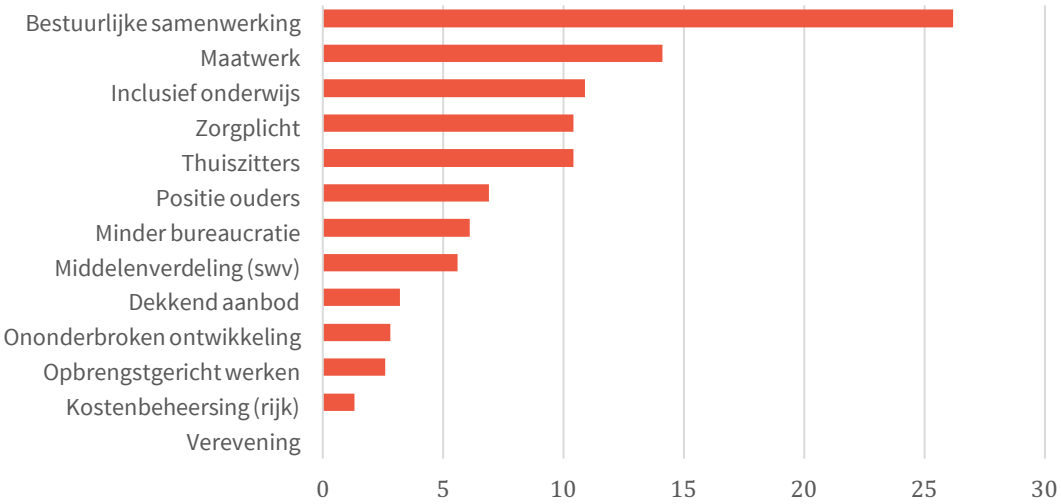
5.1 Beleidsdoelen

Het parlement heeft een apart dossier Passend onderwijs. Ook buiten dat dossier wordt veel over Passend onderwijs gesproken, zowel binnen als buiten het onderwijsdomein (Bijlage III).



Figuur 4 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in parlementaire documenten binnen het onderwijsdomein (in (% van alle documenten, N=291)

Binnen het onderwijsdomein richt de politieke aandacht zich vooral op drie beleidsdoelen van Passend onderwijs: het terugdringen van het aantal thuiszitters, het bieden van maatwerk aan leerlingen en de zorgplicht van schoolbesturen. Andere beleidsdoelen krijgen minder aandacht. Relatief weinig politieke aandacht is er voor kostenbeheersing - vanuit het perspectief van het rijk -, verevening in de bekostiging van swv'en, en de stimulans die Passend onderwijs beoogt te geven aan opbrengstgericht werken binnen scholen. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen aandacht is voor deze elementen van het beleid. Het zegt alleen dat er in verhouding tot bijvoorbeeld thuiszitters aanzienlijk minder aandacht voor is. Binnen het onderwijsdomein wordt Passend onderwijs in verband gebracht met onderwerpen variërend van het lerarenbeleid en de regeldrukagenda (om de ervaren regeldruk in het onderwijs terug te dringen), tot de voorzieningenplanning (hoeveel scholen van welk type zijn waar nodig), het onderwijsachterstandenbeleid en de fusietoets.



Figuur 5 Relatieve aandacht voor beleidsdoelen in parlementaire documenten buiten het onderwijsdomein (in % van alle documenten, N=510)

Buiten het onderwijsdomein gaan discussies in het parlement die raken aan Passend onderwijs vooral over de beleidsdoelen bestuurlijke samenwerking, en in mindere mate over maatwerk en thuiszitters. Hierin weerspiegelen zich de raakvlakken met het nieuwe jeugdbeleid, het arbeidsmarktbeleid, de Wet langdurige zorg, en meer in brede zin de rol van gemeenten na de decentralisaties in het sociaal domein. Steeds gaat het om onderlinge afstemming op lokaal niveau en de rol van gemeenten daarin. In dat verband komt de bestuurlijke samenwerking tussen swv'en Passend onderwijs en gemeenten veelvuldig aan de orde.

5.2 Inhoudsanalyse

De verzamelde parlementaire documenten zijn op basis van hun inhoud in verschillende clusters gegroepeerd (zie Hoofdstuk 2). In totaal zijn er 291 documenten binnen het onderwijsdomein. Nadere inhoudsanalyse van deze documenten maakt duidelijk dat er een onderscheid te maken is tussen documenten waarin het departement aan het woord is en documenten waarin de stem van de Kamer domineert. De eerste categorie omvat voortgangsrapportages Passend onderwijs en brieven van de staatssecretaris aan de Kamer. Ze worden hier verder aangeduid als *beleidsdocumenten*, om aan te geven dat de bewindspersoon en het departement beleid initiëren, toelichten en verdedigen. De tweede categorie omvat verslagen van overleggen met de vaste Kamercommissie, kamervragen en moties. Deze documenten worden hier verder aangeduid als *Kamerdocumenten*, om aan te geven dat in deze documenten overwegend de stem van de Kamer doorklinkt.

De *beleidsdocumenten* gaan vooral over swv'en, dat zijn de organisaties waar het beleid zich primair op richt. Daarnaast is er relatief veel aandacht voor de relatie tussen Passend onderwijs en ander beleid. In dat kader komt ook de rol van gemeenten aan de orde. In de periode van augustus 2014 tot januari 2017 zijn er vijf voortgangsrapportages Passend

onderwijs naar de Kamer gestuurd. In de loop van de tijd is er in deze rapportages toenemend aandacht voor leraren en daarnaast ook voor thuiszitters. Ook zijn de voortgangsrapportages expliciet aandacht gaan besteden aan de zorgplicht van schoolbesturen en de thematiek rond 'doorzettingsmacht'. Daarbij gaat het om de vraag wie de bevoegdheid heeft om een oplossing af te dwingen als partijen er in onderling overleg niet uitkomen (zie § 6.2). Ondanks die verschuiving, blijft ook in de laatste rapportages de aandacht voor swv'en groot.

In *Kamerdocumenten* wordt op andere zaken de nadruk gelegd. In deze documenten gaat de meeste aandacht uit naar ouders, naar leerlingen en iets mindere mate naar leraren. Ook in deze documenten is er uiteraard aandacht voor de swv'en, maar aanzienlijk minder dan in de beleidsdocumenten. Hetzelfde geldt voor de rol van gemeenten. Wel is bijvoorbeeld een aantal Kamervragen gesteld over het leerlingenvervoer in een aantal gemeenten, naar aanleiding van ontevredenheid van onderwijs. In de Kamerdocumenten komt de relatie tussen Passend onderwijs en ander beleid minder sterk aan bod.

In de periode van augustus 2014 tot januari 2017 is in de algemene overleggen met de vaste Kamercommissie iets minder nadruk komen te liggen op ouders en leerlingen. Net als in de beleidsdocumenten is er ook de Kamerdocumenten meer aandacht gekomen voor de zorgplicht van schoolbesturen, thuiszitters en de thematiek rond 'doorzettingsmacht'. In discussies over Passend onderwijs kiezen Kamerleden vaak het perspectief van ouders, leerlingen en leraren, en hoe het beleid voor hen uitpakt.

Verder valt op dat er zowel in de beleids- als in de Kamerdocumenten in de loop van de tijd verhoudingsgewijs eerder minder dan meer aandacht is gekomen voor de afstemming tussen Passend onderwijs en andere beleidsterreinen, zoals de jeugdzorg en de Wet langdurige zorg.

5.3 Beleidswijzigingen

In de onderzoeksperiode (1 augustus 2014 - 1 januari 2017) is het beleid rond Passend onderwijs op *vier* relevante terreinen gewijzigd. Een vijfde, ingrijpende, wijziging kondigt zich aan.

Voor zogeheten *emb-leerlingen* - kinderen met ernstige meervoudige beperkingen - is een aantal regels aangepast (zie ook Hoofdstuk 3). Deze kinderen hebben behalve met Passend onderwijs, ook met verscheidene andere wetten te maken, die met ingang van 1 januari 2015 zijn gewijzigd. Het gaat vooral om de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de vernieuwde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Door decentralisatie naar gemeenten en verschillende invoeringsdata, ontstonden problemen rond de financiering van zorg en onderwijs voor deze kinderen. De doorgevoerde wijzigingen repareren met name een aantal 'gaten' tussen de verscheidene wetten en regelingen.

Aanvankelijk zijn het *leerwegondersteunend onderwijs* (lwoo) en het *praktijkonderwijs* (pro) buiten Passend onderwijs gelaten. Wel is al eerder besloten dat de swv'en Passend onderwijs vanaf 1 januari 2016 ook verantwoordelijk zouden worden voor deze vormen

van onderwijs. Dat is ook gebeurd. De regionale verwijzingscommissies zijn opgeheven en de swv'en voor voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor de ondersteuningsbudgetten. In beginsel moeten de swv'en nog wel de landelijke criteria voor lwoo en pro hanteren. Als swv'en kiezen voor de 'opting out' regeling, kunnen ze eigen criteria en procedures vaststellen. De bekostiging is nog niet aangepast. Verevening op basis van het aantal leerlingen, zoals bij de overgang van de leerlinggebonden financiering naar Passend onderwijs, is voor lwoo en pro ook een optie, maar mogelijk niet de meest adequate (zie ook Eimers, Kennis & Voncken, 2016). Momenteel wordt aan een nieuwe bekostigingssystematiek gewerkt. De nieuwe systematiek zal naar verwachting vanaf het schooljaar 2019/2020 worden ingevoerd.

Rond de zomer van 2016 werd in de Tweede Kamer intensief overleg gevoerd over het *toelatingsrecht* in het middelbaar beroepsonderwijs. Het toelatingsrecht zou moeten voorkomen dat studenten – waaronder studenten met extra onderwijsbehoeften – op oneigenlijke gronden niet worden toegelaten tot een mbo-opleiding. In de wet is bepaald dat studenten die zich voor 1 april inschrijven, meedoen aan intake-activiteiten én over de juiste vooropleiding beschikking, toegelaten moeten worden. Ook als de opleiding de kans op een diploma als gering inschat, er veel begeleiding nodig is, het vinden van een stageplaats moeilijk is en de kans op werk klein is. In dezelfde wet is opgenomen dat studenten in het eerste jaar een bindend studieadvies krijgen. Met name de verhouding tussen het toelatingsrecht en het bindend studieadvies was tot op het allerlaatste moment onderwerp van discussie in de Tweede Kamer. Een aantal Kamerleden wees op het risico dat studenten door het bindend studieadvies na één jaar studie alsnog uitgesloten kunnen worden van een opleiding. Deze studenten zijn dan mogelijk eerder slechter dan beter af met het toelatingsrecht. Een amendement (D66) om het bindend studieadvies uit de wet te schrappen, werd verworpen; een amendement (GroenLinks en PvdA) waarin mbo-instellingen zorgvuldigheid moeten betrachten bij het bindend studieadvies werd wel aangenomen. De Eerste Kamer ging begin oktober 2016 bij hamerslag akkoord. De wet gaat in op 1 augustus 2017 zodat studenten die zich voor 1 april 2018 hebben ingeschreven het recht hebben te worden toegelaten voor een opleiding die na de zomer in 2018 start.

Voordat de Wet Passend onderwijs inwerking trad, is er veel aandacht geweest voor de *positie van ouders*. De bepalingen over het ontwikkelingsperspectief (opp) werden daarvoor als indicatief gezien. Met Passend onderwijs heeft het handelingsplan voor leerlingen met een extra onderwijsbehoefte plaats gemaakt voor het ontwikkelingsperspectief (opp). Het ontwikkelingsperspectief zou zich meer dan het handelingsplan moeten richten op de mogelijkheden van een leerling, diens latere perspectief, en gericht moeten zijn op de vraag hoe dat latere perspectief te realiseren is. Het ontwikkelingsperspectief bestaat uit twee delen: een handelingsdeel en een uitstroomperspectief. Voor het eerdere handelingsplan gold dat ouders en school het er over eens moesten zijn; voor het ontwikkelingsperspectief ligt het initiatief bij de school. Voor het ene deel - het handelingsdeel - moet de school wel overleggen met ouders; voor het andere deel - het uitstroomperspectief - hoeft dat niet. Een brede meerderheid van de Tweede Kamer zag deze bepalingen als verzwakking van de positie van ouders. Op verzoek van de Kamer - maar tegen de zin van de VVD en diens staatssecretaris Dekker -

bereidde de staatssecretaris een wet voor om ouders instemmingsrecht te geven. Na de nodige discussies, heeft de Tweede Kamer er in het najaar van 2016 mee ingestemd dat ouders een recht op instemming krijgen voor het handelingsdeel van het opp. Het opstellen van het uitstroomprofiel blijft aan de school. Begin februari 2017 ging ook de Eerste Kamer akkoord.

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over *doorzettingsmacht* (zie Hoofdstuk 6). De Kamer heeft hierover in december 2016 een motie aangenomen. Daarin wordt de regering verzocht een wet voor te bereiden waarin de doorzettingsmacht wordt belegd bij de leerplichtambtenaar van de gemeente. Naar verwachting wordt deze wet in de loop van 2017 in behandeling genomen.

5.4 Aanpalend beleid

Passend onderwijs is een breed beleidsonderwerp dat raakt aan veel andere beleidsthema's. Dat blijkt ook uit de analyse van achthonderd parlementaire documenten waarin melding wordt gemaakt van Passend onderwijs (zie § 2.3). Aan Passend onderwijs gerelateerde beleidsthema's zijn grofweg in te delen in thema's binnen-, en thema's buiten het onderwijsdomein (zie Bijlage III). Bij thema's binnen het onderwijsdomein gaat het in de eerste plaats om thema's met een *directe relatie* met Passend onderwijs, zoals leerlingenvervoer, onderwijs op een andere locatie dan de school en ouderbetrokkenheid. Daarnaast zijn er thema's met een *indirecte relatie*, zoals curriculumvernieuwing, lerarenbeleid en de fusietoets.

De breedte van Passend onderwijs wordt vooral duidelijk uit de lijst met thema's buiten het onderwijsdomein die ermee in verband worden gebracht. Deze thema's zijn onder te verdelen in vijf subcategorieën. Ten eerste de *arbeidsmarkt*, waarbij het onder meer gaat om arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten, de Participatiewet en de Wajong. Een tweede categorie is die van *jeugd*, waaronder bijvoorbeeld het nieuwe jeugdstelsel valt. Ten derde is er het gebied van de *zorg*, waarbij Passend onderwijs vooral in verband gebracht met de Wet langdurige zorg. Daarnaast is er een categorie *gemeenten*, over de rol van gemeenten na de transitie in het sociale domein. Ook bij het integrale persoonsgebonden budget (iPGB) is de relatie met Passend onderwijs aan de orde. Tot slot is er een kleine *restcategorie*.

Voor het realiseren van de doelen van Passend onderwijs zijn twee wijzigingen het meest relevant. De eerste betreft de Nederlandse ratificatie van het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*. De implicaties daarvan zijn onderwerp van een onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd door het NCOR.

De tweede relevante wijziging vond plaats in het kader van de *Participatiewet en de Wet banenafspraak*. Daarin hebben kabinet, gemeenten en werkgevers afspraken gemaakt over meer werk voor mensen met een ziekte, handicap of beperking. Er is een doelgroepregister in het leven geroepen, waarin mensen zijn opgenomen waarvoor de wet bedoeld is. Werkgevers van mensen die in het doelgroepregister staan komen onder meer in aanmerking voor ondersteuning en loonkostensubsidies. Een specifieke groep

leerlingen afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of een entree-opleiding in het mbo, heeft onvoldoende arbeidsvermogen om het wettelijk minimumloon te verdienen. Met een wetswijziging is nu bepaald dat leerlingen afkomstig uit deze onderwijstypen die werken op een plek waarvoor de gemeente heeft vastgesteld dat daarmee niet het wettelijk minimumloon verdiend kan worden, via een zogeheten 'praktijkroute' opgenomen worden in het doelgroepregister. Dat zou de kans op werk moeten vergroten.

5.5 Conclusie

Omdat het aantal parlementaire documenten groot is, is een categorisering nodig voor zinvolle inhoudsanalyses (zie ook § 2.3). Uit de analyses blijkt dat om te beginnen een grof onderscheid gemaakt moet worden tussen documenten waarin onderwerpen binnen het onderwijsdomein worden behandeld, en documenten waarin het hoofdonderwerp buiten het onderwijsdomein valt. In deze laatste categorie gaat het met name om zaken die gerelateerd zijn de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg, de Participatiewet en de decentralisaties in het sociaal domein. Documenten bínnen het onderwijsdomein moeten verder worden onderscheiden. Zo zijn er documenten die hoofdzakelijk over Passend onderwijs gaan, documenten die over andere thema's gaan die direct verband houden met Passend onderwijs, en documenten over onderwijsthema's die meer indirect verband houden met Passend onderwijs.

Binnen de categorie Passend onderwijs blijkt een verder onderscheid te maken tussen beleidsdocumenten en Kamerdocumenten. Beleidsdocumenten - zoals brieven aan de Kamer en voortgangsrapportages Passend onderwijs - weerspiegelen vooral het perspectief van de bewindspersonen en het departement. In Kamerdocumenten - zoals commissie-overleggen, moties en Kamervragen - klinkt vooral de stem van de Tweede Kamer.

Sinds de invoering is het beleid op een aantal punten gewijzigd. Het betreft reparaties voor leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen, al eerder aangekondigde wijzigingen in de bekostiging van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs, de introductie van het toelatingsrecht in het middelbaar beroepsonderwijs en het instemmingsrecht voor ouders op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Een potentieel ingrijpender wijziging is het verzoek van de Kamer om de doorzettingsmacht te beleggen bij de leerplichtambtenaar van de gemeente.

Uit nadere analyses blijkt dat de beleidsdocumenten vooral een *logica van het beleid* weerspiegelen. Het gaat hier veel over swv'en, en in mindere mate ook over gemeenten en de aansluiting met andere beleidsterreinen. In de Kamerdocumenten zijn zowel sporen zichtbaar van een logica van het beleid als van een logica van de praktijk, zoals die ook in de pers tot uitdrukking komt. Zo beschouwd is de Tweede Kamer bij uitstek de plaats waar de logica van het beleid en de logica van de praktijk elkaar ontmoeten. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

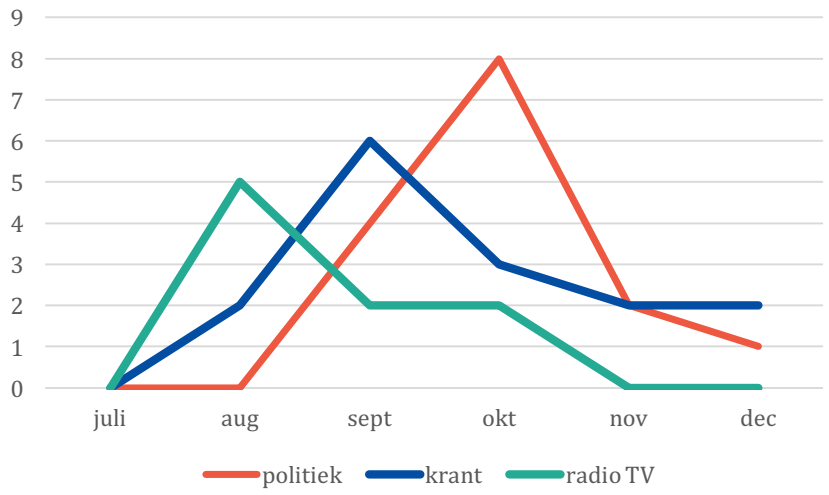
6. Pers en politiek

Uit het voorgaande blijkt dat in de pers een logica van de praktijk prevaleert. Journalisten belichten Passend onderwijs vooral vanuit het perspectief van ouders en leerlingen. Ze beschrijven hoe het beleid van invloed is op het dagelijks leven van met name thuiszitters en zorgleerlingen. In beleidsdocumenten, waarin het perspectief van de bewindslieden en het departement de boventoon voeren, wordt vooral een logica van het beleid zichtbaar. Zij nemen uit de aard der zaak een beleidsperspectief, en besteden relatief veel aandacht aan een (bestuurlijke) aanpak waarin swv'en de hoofdrol spelen. De Tweede Kamer is bij uitstek de plaats waar beide logica's elkaar ontmoeten. Kamerleden benaderen het vraagstuk graag vanuit het gezichtspunt van 'de praktijk', regelmatig onder verwijzing naar uitingen in de pers waarin datzelfde perspectief centraal staat. Tegelijkertijd is de Kamer de plaats waar beleid wordt geïnitieerd, gewijzigd en gelegitimeerd.

Aan de hand van twee onderwerpen die in de eerste jaren van Passend onderwijs veel aandacht kregen, is goed te illustreren welke interactie zich tussen beide logica's voor kan doen. De aandacht voor thuiszitters laat zien dat de logica van de praktijk en de logica van het beleid elkaar kunnen versterken. Dat beide logica's ook kunnen botsen wordt duidelijk in de oplopende discussie tussen Kamer en staatssecretaris over de zogeheten doorzettingsmacht.

6.1 Versterkende logica's: thuiszitters

In de voorgaande hoofdstukken werd al duidelijk dat zowel de pers als de politiek relatief veel aandacht hebben voor de problematiek van thuiszitters. Rond dit thema versterken de logica van het beleid en de logica van de praktijk elkaar.



Figuur 6 Aandacht voor thuiszitters bij de start van het schooljaar 2015-2016 (in aantallen documenten, krantenartikelen en uitzendingen)

Dat is het best te illustreren met een korte reconstructie van de ontwikkelingen ten tijde van de start van het schooljaar 2015-2016. Zoals Figuur 6 laat zien, is er eerst aandacht voor thuiszitters op radio en TV, vervolgens in de schrijvende pers, en daarna in het parlement.

Aan het eind van de zomer van 2015 is de start van het nieuwe schooljaar hét moment om stil te staan bij één jaar Passend onderwijs. Bijvoorbeeld voor de *audio-visuele pers*. Zo zendt Radio EenVandaag in de laatste week van augustus een dagelijkse serie uit over thuiszitters. In vijf uitzendingen van elk circa zeven minuten, komen in het programma de Ochtend aan het woord: een aantal kinderen die al lang thuiszitten, hun ouders, een directeur van een swv, onderwijsjurist Katinka Slump en een volwassen ex-thuiszitter. De moeder van een twaalfjarige autistische zoon die al vijf jaar niet naar school gaat, constateert 'hij groeit sneller op dan dat de veranderingen komen'. Een hoogbegaafde jongen die al drie jaar thuis zit vindt dat 'scholen beter moeten luisteren naar ouders en kinderen'. Zijn moeder heeft ook begrip voor de school, want wat mag je verwachten van een leerkracht voor een klas met dertig tot vijfendertig leerlingen, waarvan er diverse extra, specifieke aandacht nodig hebben? Ook staat de serie stil bij het fenomeen van de 'vrijstelling onder 5a'. Dat houdt in dat ouders worden vrijgesteld van de leerplicht, omdat hun kind niet 'leerbaar' zou zijn. Het voordeel voor ouders is dat ze met zo'n vrijstelling niet voortdurend een proces verbaal krijgen van de leerplichtambtenaar omdat ze de wet overtreden. De keerzijde daarvan is, dat kinderen niet meer op een school staan ingeschreven waardoor ook niemand er meer verantwoordelijk voor is dat het kind weer naar school gaat. Omdat deze kinderen uit de registraties van scholen verdwijnen, weet niemand hoeveel thuiszitters er nu eigenlijk zijn. Onderwijsjurist Slump roept thuiszitters alvast op om 1 oktober naar Den Haag te komen, om thuiszitters een gezicht te geven.

Ook voor de *schrijvende pers* is de start van het schooljaar aanleiding voor berichtgeving over thuiszitters. Een paar voorbeelden. Begin augustus noemt Volkskrant columniste Harriet Duurvoort het jaar 2015 bijvoorbeeld voor 'zorgenkindjes … al een rampjaar'. Teken aan de wand voor dat rampjaar zijn de naar schatting acht- tot zestienduizend thuiszitters. Eind augustus is de aanstaande manifestatie voor thuiszitters aanleiding voor berichtgeving in het Algemeen Dagblad, waarvoor ook de onderwijswoordvoerders van PvdA, SP en CDA zijn geïnterviewd. Begin september vertelt Peter Hulsen, van Ouders en Onderwijs, in de Telegraaf dat hij 'regelmatig wanhopige ouders aan de lijn' heeft omdat hun kind niet naar school gaat.

De start van het nieuwe schooljaar is ook een goed moment om bevindingen van *onderzoek* bekend te maken. Er wordt een aantal onderzoeken gepubliceerd, die overigens geen deel uitmaken van de meerjarige evaluatie. De SP hield een inventarisatie onder ouders en professionals in scholen, de AVS peilde de mening van met name schoolleiders in het primair onderwijs, en het Algemeen Dagblad deed in samenwerking met een onderzoeksbureau een survey-onderzoek onder leraren, intern begeleiders, zorgcoördinatoren en directeuren in het primair-, speciaal-, en voortgezet (speciaal) onderwijs. Met name dit laatste onderzoek krijgt aandacht: het NOS journaal bericht er over en voor de SP is het aanleiding voor Kamervragen aan staatssecretaris Dekker tijdens het eerste mondelinge vragenuur na het zomerreces.

Terwijl Passend onderwijs al in het nieuws is en de problematiek van thuiszitters van verschillende kanten onder de aandacht wordt gebracht, komt de *Kinderombudsman* op 8 september met het rapport 'Werkt passend onderwijs?'. De Kinderombudsman komt één jaar na invoering tot de conclusie dat er veel positieve ontwikkelingen te rapporteren zijn, maar dat zich ook duidelijk knelpunten aftekenen. Bovenaan het lijstje knelpunten staan de thuiszitters en het gebrek aan doorzettingsmacht (zie § 6.2). Het rapport is aanleiding voor berichtgeving in kranten, op radio en TV. Kinderombudsman Dullaert geeft een aantal interviews, onder anderen met NRC. In het interview met als kop 'Passend onderwijs is niet van de grond gekomen' brengt Dullaert - net als in het rapport - de nodige nuances aan. Dullaert schat dat vijftienduizend kinderen niet naar school gaan. Het exacte aantal is onbekend, vanwege de eerder genoemde vrijstellingen. Volgens Dullaert zal 'staatssecretaris Dekker … toch echt barrières moeten wegnemen, anders zie ik nog een pgb-crisis 2 ontstaan.' Dullaert verwijst hiermee naar de actuele en politiek explosieve uitvoeringsproblemen met het persoonsgebonden budget (pgb). Een week daarvoor heeft de Nationale Ombudsman geconcludeerd dat de invoering van het pgb-trekkingsrecht een 'schoolvoorbeeld [is] van hoe het niet moet'.

Tijdens de algemene politieke beschouwingen, direct na prinsjesdag, grijpt fractieleider Pechtold (D66) zijn spreektijd aan om stil te staan bij Passend onderwijs. Volgens hem zijn de doelen van Passend onderwijs goed en blijven die ook overeind staan. Maar 'er dreigt een drama in de invoering'. In navolging van Dullaert, schetst Pechtold die dreiging als een 'pgb 2.0'. De Kamer heeft net een paar dagen daarvoor een tamelijk verhit debat gevoerd met staatssecretaris Van Rijn over de invoeringsproblemen rond het pgb. Pechtold krijgt tijdens de algemene politieke beschouwingen brede bijval uit de Kamer. Het leidt tot een motie die de regering oproept het budget voor Passend onderwijs met 50 miljoen euro te verhogen voor het basisonderwijs, om klassenassistenten in te zetten. Tijdens de stemmingen wordt de motie later verworpen.

Op 1 oktober, de datum waarop het aantal leerlingen wordt geteld voor de bekostiging, vindt op het Plein in Den Haag de *manifestatie* van thuiszitters plaats. Het Algemeen Dagblad schrijft een dag later dat er ruim honderd thuiszittende kinderen zijn gekomen. Volgens het AD zijn er ruim tienduizend thuiszitters. Staatssecretaris Dekker heeft tijdens de manifestatie gezegd 'scholen te willen aanpakken die kinderen blijven weigeren' omdat die scholen de wet overtreden.

Tot slot

Deze korte reconstructie laat zien hoe de logica van de praktijk en de logica van het beleid elkaar versterken. Behalve dat thuiszitters een evident probleem vormen, biedt die problematiek ook een aantrekkelijke invalshoek voor journalisten. De impact van het thuiszitten op het dagelijks leven van kinderen en hun ouders is relatief makkelijk te beschrijven en te verbeelden. Er zijn concrete kinderen die in beeld gebracht kunnen worden, en kinderen en hun ouders kunnen zelf het woord voeren om hun verhaal te vertellen. Dit sluit goed aan bij het perspectief dat prevaleert in de pers. Tegelijkertijd is het terugdringen van het aantal thuiszitters een concreet beleidsdoel en een indicator voor de werking van andere elementen van Passend onderwijs, zoals de zorgplicht. Ook

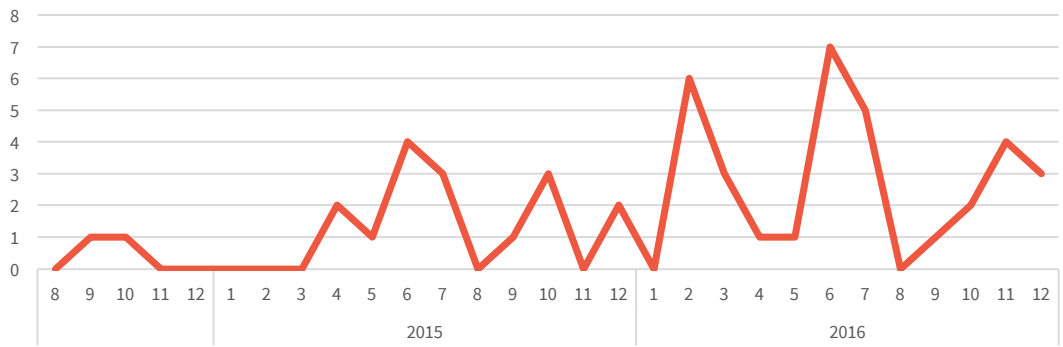
vanuit een logica van het beleid is er een rationale voor blijvende aandacht voor de problematiek van thuiszitters.

6.2 Botsende logica's: doorzettingsmacht

Dat de logica van het beleid ook kan botsen met de logica van de praktijk, wordt duidelijk in discussies over de zogeheten doorzettingsmacht. Nog voordat de Wet Passend onderwijs op 1 augustus 2014 officieel inwerking treedt, worden er al zorgen geuit over het ontbreken van 'doorzettingsmacht'. Vooral in relatie tot leerlingen die langdurig niet naar school gaan, de thuiszitters. In complexe situaties rond leerlingen zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over verschillende partijen verdeeld. De ouders en de leerling zelf, de school, het swv, de leerplichtambtenaar van de gemeente, en soms ook jeugdzorg. Als deze partijen er onderling niet uitkomen, kan een onderwijsconsulent worden ingeschakeld. Niettemin zijn er situaties waarin er geen oplossing wordt gevonden. Bijvoorbeeld: ouders en school hebben een verschillend perspectief op wat een leerling nodig heeft en komen niet tot onderlinge afspraken. Of, er worden wel afspraken gemaakt, maar die worden niet nageleefd. In die situaties heeft niemand 'de macht' om 'door te zetten' en er voor te zorgen dat een leerling daadwerkelijk naar een school gaat en daar de nodige ondersteuning krijgt.

Zowel in de Wet Passend onderwijs als in de Jeugdwet, is opgenomen dat swv'en en gemeenten 'op overeenstemming gericht overleg' met elkaar moeten voeren. In de landelijke wetgeving is welbewust níet opgenomen of en hoe betrokkenen afspraken maken over wie er doorzettingsmacht heeft als dat nodig is. Een belangrijk uitgangspunt van de transitie in het sociaal domein en van Passend onderwijs is nu juist dat lokale partijen de ruimte krijgen om de beste oplossing te vinden voor de eigen specifieke situatie.

Figuur 7 geeft aan hoe vaak doorzettingsmacht aan de orde komt in het algemeen overleg Passend onderwijs tussen de staatssecretaris en de vaste Kamercommissie. Het blijkt een goede graadmeter voor toenemende wrijving en een oplopende temperatuur.



Figuur 7 'Doorzettingsmacht' in het AO Passend onderwijs (in aantal malen aan de orde gesteld)

Zomer 2015

Tegen het eind van het eerste schooljaar dat Passend onderwijs van kracht is - in de zomer van 2015 - stuurt de staatssecretaris de zevende voortgangsrapportage Passend onderwijs naar de Tweede Kamer. Twee weken later volgt het algemeen overleg met de vaste Kamercommissie onderwijs. In de voortgangsrapportage staat dat circa 60% van de swv'en afspraken heeft gemaakt over doorzettingsmacht of daarmee bezig is. Voor dat cijfer wordt verwezen naar een eerder onderzoeksrapport. Dat eerdere onderzoek is gebaseerd op vragenlijsten die door ongeveer twee op de drie swv'en zijn ingevuld. Er blijkt uit dat in het primair onderwijs 17% van de swv'en de doorzettingsmacht heeft geregeld en dat het in 34% van de swv'en in ontwikkeling is. In het voortgezet onderwijs heeft 40% van de swv'en het geregeld en is het in 20% in ontwikkeling.

Tijdens het overleg ontstaat een discussie tussen staatssecretaris Dekker en woordvoerders uit de Kamer. De woordvoerder van regeringspartij PvdA - Ypma - is niet tevreden met het percentage van 60%; dat moet 100% zijn. Volgens haar zijn er regio's waar het goed gaat, maar zijn er ook regio's waar het nog vooral over geld gaat. Ouders worden daar 'gek van'. Er is overleg nodig tussen ouders, school, jeugdzorg en het swv. "Die vier partijen moeten om tafel gaan zitten en samen een plan opstellen met wederzijdse afspraken, en met doorzettingsmacht voor die situaties waarin men niet zo gemakkelijk tot een plan komt, om juridisering te voorkomen. " Woordvoerders van andere partijen sluiten zich bij dit pleidooi aan. Het regelen van doorzettingsmacht is nodig om te voorkomen dat 'kinderen tussen wal en schip vallen' (D66) en ook om er voor te zorgen dat 'thuiszittende kinderen … een plek krijgen' (CDA). De Kamerleden volgen een logica van de praktijk, en zijn het er over eens dat er in alle regio's afspraken noodzakelijk zijn over doorzettingsmacht.

De staatssecretaris onderkent die wenselijkheid, maar benadert het vraagstuk vanuit de uitgangspunten van het beleid. "Ik ben blij dat we dat niet bij wet geregeld hebben, want dan krijg je weer een generieke oplossing in de zin van: overal moet de doorzettingsmacht belegd worden bij persoon X of instantie Y. " Bovendien, zo meldt de staatssecretaris, zijn er tussen regio's ook verschillen. In de ene regio is de doorzettingsmacht belegd bij een leerplichtambtenaar, in een ander geval bij de wethouder en in weer andere gevallen bij de voorzitter of de coördinator van het swv. Bovendien, zo zegt de staatssecretaris, is het zaak realistisch te zijn. Dat percentage kan niet plotseling op 100% zitten "ook niet als we het via wetgeving doen". Bovendien wil de staatssecretaris, nog geen jaar na de invoering, niet al opnieuw de wet veranderen. Swv'en moeten ook de kans krijgen om het zelf te regelen.

PvdA-woordvoerder Ypma is ontevreden met de reactie van de staatssecretaris en dient een motie in. De motie roept de regering op "binnen ieder samenwerkingsverband een doorzettingsmacht te organiseren voor leerlingen waarvoor in overleg tussen school en ouders geen passend onderwijsaanbod tot stand is gekomen om in een voor deze leerling passend onderwijsaanbod te voorzien …". De staatssecretaris wijst er nog eens op dat hij deze motie niet uit kán voeren omdat een wettelijke basis ontbreekt. Wel zegt hij toe om 'goede voorbeelden' uit het land te delen, zodat swv'en waar het nog niet (goed) is

geregeld daarvan kunnen leren. In de volgende voortgangsrapportage zal hij er specifiek op terugkomen. Dat is – voor dat moment – voldoende, Ypma trekt de motie in.

Begin 2016

Aan het begin van het nieuwe jaar is er opnieuw overleg. Daaraan voorafgaand heeft de staatssecretaris de achtste voortgangsrapportage naar de Kamer gestuurd. Die rapportage vermeldt "eerder heeft al 60% van de samenwerkingsverbanden aangegeven een vorm van doorzettingsmacht georganiseerd te hebben". Waar deze cijfers op gebaseerd zijn wordt er niet expliciet bij vermeld.

Tijdens het algemeen overleg tussen de staatssecretaris en de vaste Kamercommissie, in februari 2016, uiten de woordvoerders hun ongeduld. "Ik word nu al een hele tijd zoet gehouden over de doorzettingsmacht", aldus PvdA-woordvoerder Ypma. Kinderen mogen niet de dupe worden van het ontbreken daarvan. Vanuit hun belang is het nodig dat er 'een onafhankelijk iemand is die vanuit het belang van het kind door kan zetten'. Opnieuw brengen woordvoerders naar voren dat de staatssecretaris dit dwingend op moet leggen in regio's waarin het nog niet geregeld is.

Redenerend vanuit de logica van beleid, uit de staatssecretaris zijn scepsis. "Ik nodig de Kamer graag uit om een motie aan te nemen. Als daarmee de problemen onmiddellijk als sneeuw voor de zon verdwijnen moeten we dat vaker doen. " Waarmee hij nog maar eens wil aangeven dat het probleem niet is opgelost als de Kamer een uitspraak doet. Ook wijst hij op de complexiteit van de problematiek: ook gemeenten die goede afspraken hebben en waar doorzettingsmacht is belegd lopen tegen moeilijkheden aan en hebben thuiszitters. "In die zin moeten we ervoor uitkijken dat doorzettingsmacht geen doel op zich wordt. Het moet een middel zijn om kinderen zo snel mogelijk een passende plek in het onderwijs te geven."

Tijdens het overleg wordt ook gesproken over de leerplichtambtenaar van de gemeente. Kan deze geen rol spelen bij de doorzettingsmacht? Verschillende fracties vinden het een interessante en perspectiefrijke gedachte. De staatssecretaris belooft in de volgende voortgangsrapportage specifiek aandacht te besteden aan de rol van de leerplichtambtenaar in relatie tot doorzettingsmacht.

Indicatief voor het oplopende ongeduld van de Kamer, is dat er twee moties worden ingediend: een milde en een meer dwingende. De eerste motie is van de regeringsfracties (PvdA en VVD). De motie stelt dat in alle swv'en de doorzettingsmacht belegd moet zijn, en verzoekt de staatssecretaris "alle samenwerkingsverbanden een brief te sturen met succesvolle voorbeelden en hen dringend te verzoeken" de doorzettingsmacht te beleggen. Deze motie wordt aangenomen. Oppositiepartijen SGP en CDA dienen een dwingender motie in, waarin de regering wordt verzocht te voorzien in een wettelijke verplichting. De staatssecretaris ontraadt die laatste motie sterk. "Als we dat in de wet opnemen halen we de flexibiliteit er juist uit. … Wanneer je een wetgevingstraject ingaat, ontstaat onmiddellijk discussie over de vraag wat de definitie van het begrip 'doorzettingsmacht' is en of de wetgever dat kan definiëren. Daar komt een enorme koehandel achter weg. " Deze laatste, dwingender motie, wordt verworpen.

Medio 2016

Tegen de zomer van 2016, in juni, wordt de negende voortgangsrapportage naar de Kamer gestuurd. In de rapportage is er opnieuw aandacht voor het aantal swv'en waar doorzettingsmacht is geregeld. De voortgangsrapportage verwijst nu naar de inspectie, die de informatie in november 2015 bij alle swv'en heeft opgevraagd. Daaruit blijkt dat bijna 30% van de swv'en in het primair onderwijs, en bijna 50% van de swv'en in het voortgezet onderwijs afspraken heeft gemaakt over doorzettingsmacht. Ten opzichte van het survey-onderzoek een jaar eerder is dat een verhoging, maar zo vermeldt de rapportage het niet.

Tijdens het overleg met de vaste Kamercommissie blijkt dat de woordvoerders er niet blij mee zijn. "Dat is echt te weinig na bijna twee jaar passend onderwijs" aldus GroenLinks woordvoerder Grashof. Het ongenoegen en het ongeduld worden breed gedeeld. De staatssecretaris heeft in de tussentijd afspraken gemaakt in het kader van het Thuiszitterspact. Voormalig Kinderombudsman Dullaert is aangesteld als aanjager van het pact. De staatssecretaris wil er een schooljaar de tijd voor nemen om er voor te zorgen dat het overal geregeld is. Daarover zijn afspraken gemaakt, onder anderen met gemeenten. PvdA-woordvoerder Ypma vindt nóg een schooljaar veel te lang duren "we moeten niet weer een jaar verloren laten gaan". De staatssecretaris 'deelt het ongeduld' maar wil ook realistisch zijn. De gemaakte afspraken zijn een stok achter de deur. Als het na dat schooljaar niet overal geregeld is, "komt vroeg of laat natuurlijk toch de vraag aan de orde of het wettelijk moet worden afgedwongen." Volgens de staatssecretaris vragen onderwijsinstellingen en swv'en hem nadrukkelijk om het vooral níet wettelijk vast te leggen, maar dan 'moeten ze wel zo snel mogelijk leveren.'

De Kamer redeneert vanuit het belang van ouders en leerlingen en wil 'harde afspraken'. De staatssecretaris wijst nog eens op de uitgangspunten van het beleid en de bestuurlijke aanpak. "U mag mij vastpinnen op harde afspraken, maar ik maak die afspraken over de doorzettingskracht en –macht niet; dat moet in de regio gebeuren. ... Ik wil geen beloftes doen die indruisen tegen de bestuurlijke afspraken die ik heb gemaakt." Daarmee eindigt het overleg. Maar de discussie is er niet mee gesloten.

Eind 2016

Aan het eind van het jaar, in december 2016, stuurt de staatssecretaris wederom een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. De inspectie heeft in september 2016 opnieuw navraag gedaan bij de swv'en. Daaruit blijkt dat ruim de helft van de swv'en afspraken heeft gemaakt over doorzettingsmacht. De staatssecretaris geeft aan dat die afspraken overal gemaakt moeten worden, en kondigt aan een wetstraject in gang te zetten. Daarin wil hij voorschrijven dát swv'en en gemeenten het moeten regelen, niet hóe ze het moeten regelen. Hiermee lijkt de staatssecretaris tegemoet te komen aan de eerder geuite en breed gedeelde wensen van de Kamer.

Tijdens het overleg dat er op volgt, blijken de woordvoerders echter allerminst tevreden met het voorstel. Men vindt het te 'soft' en 'niet hard genoeg'. Van een abstracte formulering in de wet zou te weinig sturing uitgaan. De Kamer wil dat de

leerplichtambtenaar van de gemeente een formele aanwijzingsbevoegdheid krijgt. De staatssecretaris heeft hier grote bezwaren tegen. Een aanwijzingsbevoegdheid voor de leerplichtambtenaar gaat er vanuit dat de doorzettingsmacht overal belegd is bij de gemeente. Inmiddels zijn er - precies zoals de wet beoogde - verschillen tussen regio's ontstaan. En niet in alle regio's is de doorzettingsmacht bij de gemeente belegd. Regio's die wél afspraken hebben gemaakt over doorzettingsmacht, maar dat op een andere manier hebben geregeld, zouden er juist door worden gestraft.

Ondanks de bezwaren van de staatssecretaris wordt een motie van GroenLinks, PvdA en D66 aangenomen. Daarin wordt de regering opgeroepen om "in het aangekondigde wetsvoorstel op te nemen dat de leerplichtambtenaar een aanwijzingsbevoegdheid krijgt om aan samenwerkingsverbanden op te dragen binnen een vast te stellen redelijke termijn kinderen passend onderwijs in de regio aan te bieden".

Tot slot

Deze korte reconstructie illustreert hoe een logica van het beleid kan botsen met een logica van de praktijk. Vanuit de logica van het beleid is het aan partijen op lokaal niveau om onderling afspraken te maken. Daar is tijd voor nodig. Druk uitoefenen kan dat bespoedigen, maar niet afdwingen. De staatssecretaris zet de inspectie in, maakt bestuurlijke afspraken in het Thuiszitterspact en benoemt een gezaghebbende aanjager van dat pact. Als blijkt dat het tempo waarin alle swv'en afspraken over doorzettingsmacht te laag is kondigt hij een wetsvoorstel aan om de druk verder op te voeren. In dat voorstel blijft er ruimte voor lokale variëteit.

Vanuit de logica van de praktijk gaat het om leerlingen die tussen wal en schip raken en ouders die tegen muren oplopen. Vanuit dat perspectief is iedere dag er één teveel. Ieder schooljaar is opnieuw een volledig leerjaar waarin leerlingen thuiszitten, een oplossing uitblijft en de drempel om weer naar school te gaan hoger wordt. Afspraken overlaten aan lokale partijen was eerder onvoldoende prikkel om doorzettingsmacht te regelen. Het verplicht voorschrijven waar die doorzettingsmacht belegd wordt, biedt de Kamer meer hoop op een snelle oplossing.

Ruim twee jaar na de invoering, doorbreekt een meerderheid van de Tweede Kamer een belangrijk uitgangspunt van de wet Passend onderwijs. Het is niet meer aan lokale partijen in onderling overleg te bepalen wie in welke gevallen doorzettingsmacht heeft. De Kamer roept op tot landelijke wetgeving waarin is vastgelegd dat overal één en dezelfde partij die bevoegdheid heeft: de leerplichtambtenaar van de gemeente.

7. Conclusies

In dit onderzoek naar Passend onderwijs in pers en politiek staan drie vragen centraal. Die vragen worden hier achtereenvolgens beantwoord.

(Hoe) Verschuiven probleemdefinities, doelen, prioriteiten en voorgestelde oplossingen in de beleidsdiscussie over Passend onderwijs?

Uit de analyses blijkt dat de bewindslieden en het departement in hun uitingen vooral een *logica van het beleid* volgen. In wetten, brieven aan de Kamer en voortgangsrapportages gaat het primair over beleidsmaatregelen en de (bestuurlijke) aanpak om dat beleid te realiseren. In de pers is een *logica van de praktijk* dominant. De pers kiest veelal voor het perspectief van ouders en leerlingen, en in mindere mate leraren. De leidende vraag is wat Passend onderwijs betekent in het dagelijkse leven van leerlingen en hun ouders. In de Tweede Kamer komen beide logica's tot uitdrukking, in bijvoorbeeld commissie-vergaderingen, moties en Kamervragen.

Er zijn dertien *beleidsdoelen* van Passend onderwijs geïdentificeerd (Bijlage I). In de pers en in de politiek is in de periode van 1 augustus 2014 tot 1 januari 2017 in verschillende mate aandacht besteed aan deze doelen. Relatief veel aandacht was er voor de problematiek rond *thuiszitters*. Dit is op verschillende manieren te duiden. Om te beginnen is het terugbrengen van het aantal thuiszitters het meest concrete doel van Passend onderwijs. Hoewel de registratie van het aantal thuiszitters problematischer is dan de getallen doen vermoeden, wordt aan beschikbare cijfers afgelezen of het beleid wel of niet succesvol is. Daarnaast wordt het aantal thuiszitters ook gezien als indicator voor de werking van andere elementen van het beleid, zoals de zorgplicht, dekkend aanbod en maatwerk. Een bijkomende factor is dat de problematiek van thuiszitters goed in beeld te brengen is. Dat maakt het tot een aantrekkelijke invalshoek voor de pers. Bovendien is voormalig Kinderombudsman en aanjager van het thuiszitterspact Dullaert duidelijk succesvol geweest in het agenderen van de problematiek rond thuiszitters, zowel in de pers als in de politiek. Bovenal is de problematiek rond thuiszitters bij uitstek een gebied waar een logica van het beleid en een logica van de praktijk elkaar versterken.

Beleidsdoelen die te maken hebben met *bekostiging* kregen in verhouding minder aandacht. Dat wil zeker niet zeggen dat het in de pers en in de politiek helemaal niet over geld gaat als Passend onderwijs aan de orde is. Het zegt vooral dat het in algemene zin over geld gaat, bijvoorbeeld door te wijzen op bezuinigingen of te pleiten voor meer financiële middelen. Er is weinig aandacht voor de specifieke wijze van bekostiging, met een vast budget op rijksniveau om de kosten te beheersen en verevening voor swv'en om tot een rechtvaardiger verdeling van middelen te komen. Ook de wel of niet doelmatige besteding van middelen door swv'en is zelden een onderwerp in pers en politiek. Deze constatering is op verschillende manieren te interpreteren. In een eerste interpretatie is het een indicatie voor de legitimiteit van deze elementen van het beleid. Deze elementen staan immers nauwelijks ter discussie. Door de budgetfinanciering op rijksniveau wordt kostenoverschrijding voorkomen, waardoor ook ieder debat daarover tot het verleden

behoort. Dat de bekostiging weinig aandacht krijgt in pers en politiek is zo beschouwd een teken van succesvol beleid. In een alternatieve interpretatie is het gebrek aan aandacht voor geldzaken het directe gevolg van een gebrek aan informatie. De analyses wijzen er op dat de aandacht voor Passend onderwijs een duidelijk herkenbaar ritme heeft. Dat ritme loopt synchroon met de voortgangsrapportages Passend onderwijs die de staatssecretaris naar de Kamer stuurt. Die rapportages zijn - met de bijbehorende bijlagen met onderzoeksrapporten - een belangrijke informatiestroom. Niet alleen voor de Kamer maar ook voor de pers. Er is nog weinig zicht op de manier waarop swv'en hun financiële middelen besteden. Door dit gebrek aan informatie kan de staatssecretaris de Kamer er niet over informeren, waardoor het vervolgens geen aanleiding is voor aandacht in pers en parlement. De tijd zal leren welke interpretatie de grootste zeggingskracht heeft.

(Hoe) Wijzigt het Passend onderwijs beleid zich gedurende de evaluatieperiode, en zo ja, onder invloed van welke overwegingen?

In de onderzoeksperiode (1 augustus 2014 - 1 januari 2017) is het beleid rond Passend onderwijs op *vier* relevante terreinen gewijzigd. Een vijfde, ingrijpende, wijziging kondigt zich aan.

Voor zogeheten *emb-leerlingen* - kinderen met ernstige meervoudige beperkingen - is een aantal regels aangepast. Deze kinderen hebben behalve met Passend onderwijs, ook vaak te maken met de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de vernieuwde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Door decentralisatie naar gemeenten en verschillende invoeringsdata, ontstonden problemen rond de financiering van zorg en onderwijs voor deze kinderen (zie ook Hoofdstuk 3). De doorgevoerde wijzigingen repareren met name een aantal 'gaten' tussen de verscheidene wetten en regelingen.

Aanvankelijk zijn het *leerwegondersteunend onderwijs* (lwoo) en het *praktijkonderwijs* (pro) buiten Passend onderwijs gelaten. Wel is al eerder besloten dat de swv'en Passend onderwijs vanaf 1 januari 2016 ook verantwoordelijk zouden worden voor deze vormen van onderwijs. De regionale verwijzingscommissies zijn opgeheven en de swv'en voor voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor de ondersteuningsbudgetten. Een nieuwe bekostigingssystematiek is in ontwikkeling.

Op 1 augustus 2017 wordt het *toelatingsrecht* in het middelbaar beroepsonderwijs van kracht. Studenten die zich voor 1 april aanmelden, meedoen met intake-activiteiten en beschikken over de juiste vooropleiding hebben dan het recht te worden toegelaten tot de opleiding van hun keuze. Ook als de opleiding inschat dat de kans om een stageplaats te vinden, een diploma te halen en werk te vinden klein is.

Om de *positie van ouders* te versterken is het instemmingsrecht ingevoerd. Scholen kunnen pas een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen vaststellen als ouders hun instemming hebben gegeven op een deel van dat plan, namelijk het handelingsdeel. Het deel waarin de school aangeeft welk uitstroomperspectief zij ziet voor de leerling behoeft geen instemming van ouders.

De afgelopen jaren is er veel discussie geweest over *doorzettingsmacht* (zie Hoofdstuk 6). De Kamer heeft hierover in december 2016 een motie aangenomen. Daarin wordt de regering verzocht een wet voor te bereiden waarin de doorzettingsmacht wordt belegd bij de leerplichtambtenaar van de gemeente. Naar verwachting wordt deze wet in de loop van 2017 in behandeling genomen.

Welk aanpalend beleid is relevant voor het realiseren van de doelen van Passend onderwijs, en hoe ontwikkelt dit relevante aanpalende beleid zich?

De breedte van Passend onderwijs blijkt onder meer uit de veelheid en reikwijdte aan thema's waarmee het in verband wordt gebracht. Binnen het onderwijsdomein raakt Passend onderwijs aan thema's die variëren van leerlingenvervoer en achterstandenbeleid tot curriculumvernieuwing en voorzieningenplanning. Buiten het onderwijsdomein raakt Passend onderwijs vooral aan beleidsthema's op het gebied van de arbeidsmarkt, de jeugd, de zorg en de rol van gemeenten in het sociaal domein.

Voor het realiseren van de doelen van Passend onderwijs zijn twee wijzigingen het meest relevant. De eerste betreft de Nederlandse ratificatie van het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*. De implicaties daarvan worden onderzocht. De tweede relevante wijziging vond plaats in het kader van de *Participatiewet en de Wet banenafspraak*. Voor leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en entree-opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs is een regeling getroffen – de praktijkroute voor het doelgroepregister – die voor hen de kans op werk moet vergroten.

Literatuur

Askita, N. & Zimmerman, K.F. (2015). The internet as a data source for advancement in social sciences. Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, No. 248.

Bekkers, V., Noordegraaf, M. Waslander, S. & Wit, B. de (2012.) *Passend onderwijs, passend beleid?* Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.

Burnap, P., Rana, O, Wiliams, M., Housley, W., Edwards, A., Morgan, J, Sloan, L. & Conejero, J. (2015). COSMOS: Towards an integrated and scalable service for analysing social media on demand. *International Journal of Parallel, Emergent and Distributed Systems.* 30 (2) 80-100.

Johannink, R.H., Gorissen, I. & Van As, N.K. (2013). *Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?* In opdracht van Politie & Wetenschap. Houten: VDMMP.

King, G. (2011). Ensuring the data-rich future of the social sciences. *Science* 331, no. 6018: 719-721.

Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs.* Den Haag: ECPO.

Ledoux, G. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op het beleid ten aanzien van Passend onderwijs*. Deelstudie voor de Onderwijsraad. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ripberger, J.T. (2011). Capturing curiosity: using ineternet search trends to measure public attentiveness. *Policy Studies Journal* 39 (2) 239 – 259.

Rui, H. & Whinston, A. (2012). Information or attentino? An empirical study of user contribution on Twitter. *Information Systems and e-Business management* 10 (3) 309-324.

Waslander, S. & Van der Weide, M. (2009). *Politiek, Pers en Praktijk.* Over de context waarbinnen vo-scholen innoveren. Utrecht: VO-Project Innovatie.

Waslander, S., Van der Weide, M. & Pater, C. (2011). *Het debat over onderwijskwaliteit.* Politiek, Pers en Praktijk Deel II. Utrecht: VO-Project Innovatie.

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

Zeitzoff, Th. (2011). Using social media to measure conflict dynamics. An application to the 2008-2009 Gaza conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, 55 (6) 938 – 969.

Zeitzoff, Th., Kelly, J. & Lotan, G. (2015). Using social media to measure foreign policy dynamics: An empirical analysis of the Iranian-Israeli confrontation (2012-13). *Journal of Peace Research* 52 (3) 368 – 383.

Bijlage I Beleidsdoelen

Bestuurlijke samenwerking
De samenwerkingsverbanden Passend onderwijs leiden tot een eenvoudiger en overzichtelijker bestuurlijke afstemming tussen onderwijs, jeugdzorg en gemeenten.

Bureaucratie
Er ontstaat minder complexiteit en bureaucratie voor ouders, en zo weinig mogelijk administratieve lasten voor samenwerkingsverbanden en scholen.

Dekkend aanbod
Het samenwerkingsverband kan alle leerlingen een passende plek bieden.

*Inclusief onderwijs**
Minder zorg 'buiten de klas' en in aparte voorzieningen; zoveel mogelijk leerlingen op een reguliere school en in 'normale klassen'.
NB: strikt genomen is inclusief onderwijs geen doel van Passend onderwijs; de wet maakt er geen melding van. Omdat het door velen wel als doel wordt gezien en ervaren, is het wel in de lijst met beleidsdoelen opgenomen.

Kosten beheersen
Budgetfinanciering leidt op rijksniveau tot het beheersen van de kosten.

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

Ononderbroken ontwikkeling
Elke leerling kent een ononderbroken ontwikkeling gedurende de hele schoolloopbaan en bij de overgang naar werk.

Opbrengstgericht werken
Door het introduceren van een handelingsgericht diagnostiek en ondersteuningsplannen, wordt het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven meer gericht op resultaten en doelen voor de langere termijn.

Positie ouders
Ouders worden ontlast en krijgen een formele positie in de medezeggenschap van het samenwerkingsverband Passend onderwijs. Daarmee worden rechten en plichten van ouders geborgd.

Regionale middelenverdeling
Budgettaire verevening tussen samenwerkingsverbanden op basis van het aantal leerlingen, leidt tot een rechtvaardige verdeling van middelen tussen verschillende regio's.

Thuiszitters
Afname van het aantal leerlingen dat wel leerplichtig is, maar langdurig niet naar school gaat.

Zorgplicht
Schoolbesturen hebben een zorgplicht; de school waar ouders hun kind aanmelden moet zorgen voor een passende plek. De zorgplicht moet voorkomen dat ouders langs scholen moeten 'shoppen'.

Bijlage II Trefwoorden

Alternatieve onderwijsvormen (bv een combinatie van school en thuis, ‘autistenklas’)
Arbeidsmarktperspectief
Bekostiging
Beleidsevaluatie
Bezuiniging
Budgetfinanciering
Budgetverantwoording
Docentcompetenties (expliciete referentie aan competenties van docenten)
Docenten (gevolgen voor docenten in generieke zin)
Doorzettingsmacht
Emb-leerlingen (leerlingen met ernstige meervoudige beperkingen)
Flexibele lestijden
Governance
Hoogbegaafden
Informatie (over Passend onderwijs, bv aan ouders over de zorgplicht)
Inspectie (rol/invloed van extern toezicht)
Internationale vergelijking
Leerlingenvervoer
Leerplichtontheffing
LWOO (leerweg ondersteunend onderwijs)
MBO
‘Normale leerling’ (gevolgen voor niet-zorgleerlingen)
Onderwijsvernieuwing (Passend onderwijs als vb van …)
Onderwijsvrijheid (keuzevrijheid van ouders voor denominatie of richting)
Ouderinitiatief
Passend onderwijs bijgehaald (het hoofdonderwerp is een andere, passend onderwijs wordt ‘er bij gehaald’ als voorbeeld)
Plaatsingsbeleid (verdeling van leerlingen over scholen in bepaalde regio of stad)
Politiek vertrouwen
Praktijkonderwijs
Prestaties (van scholen en leerlingen)
Professionalisering (van andere onderwijsprofessionals, bv overblijf medewerkers)
Regionale verschillen (ook verschillen tussen swv’en)
Registratie (bv hoe wordt het aantal thuiszitters geregistreerd)
Relatie met aanpalend beleid (bv jeugdzorg, wet langdurige zorg, rol gemeenten)
Resultaten (van het beleid Passend onderwijs)
Samenwerking (binnen het swv/de school, rondom de leerling)
Samenwerkingsverband (positie, invloed, rol van …)
Schorsingen
Speciaal onderwijs
Thuisonderwijs
Toetsen (het toetsen van prestaties van leerlingen)
Wajong
Werkdruk
Zittenblijvers
Zorgleerlingen

Bijlage III Overzicht aanpalend beleid

Beleidsthema's waar Passend onderwijs in parlementaire documenten met name mee in verband wordt gebracht.

Binnen het onderwijsdomein
Curriculumvernieuwing / #Onderwijs2032
Examens
Flexibilisering (maatwerk diploma)
Fusietoets
Leerlingenvervoer
Leraren (o.a. nascholing leerkrachten, lerarenregister, lerarenagenda)
Onderwijs achterstandenbeleid
Onderwijs op een andere locatie dan de school
Ouderbetrokkenheid (in brede zin)
Regeldrukagenda
Toezicht
Vereenvoudiging bekostiging VO
Voortijdig schoolverlaten
Voorzieningenplanning
Wet oke (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie)

Buiten het onderwijsdomein
Arbeidsmarkt
- Arbeidsdeelname arbeidsbeperkten
- Jeugdwerkloosheid
- Participatiewet
- UWV
- Wajong

Jeugd
- Actieplan kinderen veilig
- Jeugdhulp
- Jeugdzorg
- Nieuw jeugdstelsel

Zorg
- Wet langdurige zorg

Gemeenten
- Decentralisaties
- Integraal persoonsgebonden budget (iPGB)
- Transitie sociaal domein / Transitie commissie

Verder
- Convenanten bevolkingsdaling en krimp
- College rechten van de mens, in het bijzonder het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Bijlage IV Overzicht gecodeerde woorden

Basisonderwijs (incl basisschool)
Bekostiging (inclusief financiering)
Bureaucrati*
Dekkend aanbod (aanbod dekkend)
Doorzettingsmacht
Emb-leerling (ernstig meervoudig in combinatie met gehandicapt & beperkt)
Gemeente*
Jeugdzorg (inclusief jeugdhulp, jeugdwet)
Leerling (inclusief student)
Leerlingvervoer / leerlingenvervoer
Leerplichtambtena*
Leraren (leraar, leraren, docent*, leerkracht)
Maatwerk
MBO (middelbaarberoep*, middelbaar beroepsonderwijs, mbo-instelling*)
Ondersteuningsbehoefte
Ontwikkelingsperspectie*
Ouder* (exclusief 'statushouder')
Participatiewet
Praktijkonderwijs
Rugzak
Samenwerkingsverband
Speciaal onderwijs
Thuiszitter (thuis zit / niet naar school)
Toelatingsrecht
Voortgezet onderwijs
Vrijstelling
Wajong
Zorgleerling
Zorgplicht

TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY