



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

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

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

- Passend onderwijs is ook in het [middelbaar beroepsonderwijs](#) ingevoerd, maar in zowel het publieke als het politieke debat gaat het bij passend onderwijs vrijwel uitsluitend over het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.
- De Wet passend onderwijs heeft verschillende beleidsdoelen. Het opnemen van meer ‘zorgleerlingen’ in het reguliere onderwijs en een daling van het aantal leerlingen in speciale settingen is géén formeel beleidsdoel. Niettemin krijgt passend onderwijs, vooral in de media, vooral de betekenis van dat [toegeschreven doel](#).
- In de loop van 2017 ontstaat een [kentering](#). In het kielzog van lerarenacties en opeenvolgende stakingen, raakt passend onderwijs in het publieke debat steeds meer verbonden met thema’s als werkdruk en een tekort aan leraren. Rond diezelfde tijd verschuift de aandacht in het politieke debat juist meer in de richting van financieel-bestuurlijke thema’s zoals verantwoording, toezicht en financiële reserves van samenwerkingsverbanden.

- In de loop der jaren raken discussies over passend onderwijs steeds **meer verbonden met andere beleidsterreinen**, zoals de Jeugdwet en de Participatiewet, maar ook met decentralisering in het algemeen. Anno 2019 komt passend onderwijs ter sprake bij beleidsdossiers van zeven verschillende bewindspersonen.
- Nadat de wet in werking treedt wordt het **beleid stapsgewijs verder ontwikkeld**. Er is beleid ontwikkeld voor het middelbaar beroepsonderwijs, de taken van samenwerkingsverbanden zijn uitgebreid, onduidelijkheden zijn verhelderd, er is gewerkt aan het oplossen van knelpunten, is er meer ruimte voor maatwerk gekomen en de tegenkracht op samenwerkingsverbanden is versterkt. Deze stappen worden gezet op de hoofdroute die met de Wet passend onderwijs is ingeslagen.
- Er blijven ook **twistpunten** waarover veel wordt gediscussieerd zonder dat dat leidt tot politieke overeenstemming. In het beleidstraject dat aan de wet voorafging, waren bekostiging en bestuurlijke inrichting al onderwerp van veel discussie. Dat is zo gebleven. Het parlement is verwickeld in een aanhoudende zoektocht tussen het respecteren van de autonomie van samenwerkingsverbanden en de wens zelf te sturen, tussen het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de wens zelf te bepalen hoe de taken worden ingevuld, tussen ruimte willen bieden aan professionals en de wens zelf greep te krijgen op wat er in de praktijk gebeurt. Het kristallisatiepunt van die zoektocht is het fenomeen samenwerkingsverband.

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

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

Meer informatie

Het onderzoek maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs 2014-2020. Bezoek onze website voor meer onderzoeksresultaten: www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Bron: Waslander, S. (2020) [Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 – 1.8.2019. Eindrapport](#). TIAS: School for Business and Society

Tijdslijn

Politiek

Pers

Wet passend onderwijs

2014 - 2015

1.8.2014

Jeugdwet

Participatiewet

1.1.2015

Installatie Eerste Kamer

9.6.2015

Kabinet Rutte 2 tot 4.3.2017

M Bussemaker & Stas Dekker

2015 - 2016

1 jaar passend onderwijs

2016 - 2017

Verkiezingen Tweede Kamer

15.3.2017

Verantwoordingsdag

Algemene Rekenkamer

17.5.2017

Demissionair Kabinet

van 14.3.2017 tot 16.10.2017

2017 - 2018

PO in Actie voorjaar 2017

Leraren staken 1 uur

27.6.2017

Landelijke lerarenstaking

5.10.2017

Estafettestaking leraren

voorjaar 2018

M Slob kondigt

landelijke tour aan

25.6.2018

Kabinet Rutte 3 16.10.2017 - ...

M Van Engelshoven & M Slob

2018 - 2019

Lerarenstaking

15.3.2019