



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

## Gelijk recht doen Deelrapport Onderwijs

bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden  
van de wetgever om discriminatie tegen te gaan

**Casusonderzoek**  
**Eerste Kamer der**  
**Staten-Generaal**

**Casusonderzoekers**

Alicia Dibbets

Stijn Verbeek

Met medewerking van

Odile Verhaar

**Onderzoekscöördinator**

Ashley Terlouw

*Juni 2022*



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<i>Het onderzoek</i>	4
<i>Discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs</i>	4
<i>Etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs</i>	5
<i>Aanknopingspunten en algemene lessen voor de wetgever</i>	6
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 <i>Context en relevantie van het Nederlandse onderwijssysteem als discriminatieterrein</i>	7
1.2 <i>Deelvragen onderzoek</i>	8
1.3 <i>Onderzoeksmethode</i>	9
1.4 <i>Opzet van het rapport</i>	10
<b>2. Discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs</b>	<b>11</b>
2.1 <i>Geïnterviewde discriminatieproblemen</i>	11
2.2 <i>Selectiecriteria te onderzoeken discriminatieproblemen</i>	13
2.3 <i>Selectie van twee discriminatieproblemen</i>	14
<b>3. Discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs</b>	<b>15</b>
3.1 <i>Probleemomschrijving</i>	15
3.1.1 <i>Aard en omvang van het probleem</i>	15
3.1.2 <i>Ervaringen van ouders en kinderen</i>	17
3.1.3 <i>Validisme en discriminatievormen</i>	17
3.1.4 <i>Ontwikkelingen rondom onderwijs voor kinderen met een beperking</i>	18
3.2 <i>Mechanismen en maatregelen</i>	21
3.2.1 <i>Uitvoering</i>	21
3.2.2 <i>Handhaving</i>	25
3.2.3 <i>Rechtsbescherming</i>	26
3.2.4 <i>Beleid</i>	26
3.2.5 <i>Wetgeving en verdragen</i>	28
3.2.6 <i>Discussie</i>	32
3.3 <i>Inclusief onderwijs als anti-discriminatiemaatregel</i>	33
3.3.1 <i>Inclusief onderwijs en validisme</i>	34
3.3.2 <i>Inclusief onderwijs vrij van discriminatie</i>	35
3.4 <i>Deelconclusie</i>	37

<b>4. Etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs</b>	<b>39</b>
4.1 <i>Probleemomschrijving</i>	39
4.1.1 <i>Aard van het probleem</i>	39
4.1.2 <i>Omvang van het probleem</i>	43
4.2 <i>Mechanismen en maatregelen</i>	53
4.2.1 <i>Uitvoering</i>	53
4.2.2 <i>Handhaving, rechtsbescherming, beleid en wetgeving</i>	59
4.3 <i>Deelconclusie</i>	65
<b>5. Conclusie</b>	<b>67</b>
<b>Bronvermelding</b>	<b>69</b>

# Samenvatting

## Aanleiding

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) is op 23 maart 2021 door de Eerste Kamer ingesteld met als doel meer inzicht te krijgen in de oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de kloof tussen antidiscriminatiewetgeving op papier en in de praktijk, en de rol van de wetgever daarin. Vier domeinen met verschillende mate van overheidsbetrokkenheid (te weten: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie) zijn door de onderzoekscommissie geselecteerd voor casuonderzoeken. Deze samenvatting presenteert de bevindingen uit het casuonderzoek op het domein onderwijs.

## Het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op literatuur- en documentanalyse, interviews met informanten, een landelijke Wie denkt er met ons mee-oproep en openbare gesprekken met genodigden. Eerst is er geïnventariseerd welke discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs worden ervaren (deelhoofdstuk 2.1). Aan de hand van vooraf bepaalde criteria zijn uit de geïnventariseerde discriminatieproblemen twee problemen geselecteerd voor nader onderzoek (deelhoofdstuk 2.2 en 2.3). Deze twee discriminatieproblemen zijn: discriminatie op grond van beperking bij toegang tot het primair onderwijs en etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Vervolgens is per discriminatieprobleem een literatuurstudie uitgevoerd en zijn interviews met informanten afgenomen. Hiermee zijn de aard en omvang van de discriminatieproblemen bepaald, zijn mechanismen die de problemen veroorzaken en in stand houden achterhaald en zijn kansrijke maatregelen die oplossingen kunnen bieden verzameld. Hieruit volgen verschillende aanknopingspunten en algemene lessen voor de wetgever.

## Discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs

Uit ervaringen van ouders en cijfers over speciaal onderwijs en ‘thuiszitters’ ontstaat het beeld dat kinderen met een beperking een ongelijke positie hebben bij toegang tot het primair onderwijs. In de kern heeft dit probleem mogelijk te maken met de manier waarop er tegen beperkingen wordt aangekeken en hoe hiermee wordt omgegaan in het onderwijs. Daarbij ontstaan op allerlei manieren problemen bij toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking. Er zijn hierin twee zichtbare praktijken: 1) kinderen met een beperking worden niet toegelaten op een reguliere school en komen (ongewild) in het speciaal onderwijs terecht en 2) kinderen krijgen een leerplichtontheffing en komen thuis te zitten of worden opgevangen in een kinderdagcentrum of andere zorgsetting. Daarbij kan uitsluiting van het regulier onderwijs op jonge leeftijd leiden tot uitsluiting van de reguliere maatschappij op latere leeftijd (deelhoofdstuk 3.1).

Vanwege het gebrek aan onderzoek over discriminatie van kinderen met een beperking in het onderwijs in Nederland, is het niet duidelijk met welke vorm van discriminatie kinderen met een beperking te maken kunnen krijgen wanneer zij problemen ervaren bij toegang tot een basisschool. Hoewel er in het individuele geval steeds andere actoren kunnen worden aangewezen die de toegang tot een basisschool voor een kind met een beperking belemmeren, lijkt het een combinatie van mechanismen te zijn die ervoor zorgt dat kinderen met een beperking discriminatie ervaren bij toegang tot het primair onderwijs. Zo kunnen vooroordelen over kinderen met een beperking een rol spelen, maar praktische moeilijkheden in het organiseren van zorg op school of onbekendheid met de ondersteuningsbehoefte bij een specifieke beperking kunnen evenzeer meespelen in besluiten over het wel of niet toelaten van een kind op een school. Binnen de discretionaire ruimte op uitvoeringsniveau is het daarmee afhankelijk van individuele actoren of een kind wordt uitgesloten of toegelaten (paragraaf 3.2.6).

De toegangsproblemen lijken bij de overheid goed in beeld te zijn en worden onder andere aangepakt door middel van extra toezicht, betere informatie over het stelsel passend onderwijs en experimenten om te kijken of het stelsel moet worden aangepast (paragrafen 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5). Er is echter geen sprake van positieve beeldvorming over kinderen met een beperking in het onderwijs of stimulering van scholen om kinderen met een beperking toe te laten. Op uitvoeringsniveau bestaan er meerdere initiatieven van belangenorganisaties, scholen en samenwerkingsverbanden gericht op inclusief onderwijs die allemaal elementen bevatten van inzet op positieve beeldvorming (paragraaf 3.2.1).

De beweging naar inclusief onderwijs die in Nederland lijkt te ontstaan, wordt zowel vanuit het onderwijsveld als op internationaal niveau aangewezen als de meest kansrijke aanpak tegen discriminatie bij toegang tot onderwijs. Nederland is met de ratificatie van het VN-verdrag Handicap ook verplichtingen aangegaan om toe te werken naar een inclusief onderwijssysteem. Tegelijkertijd bestaan er nog politiek-maatschappelijke discussies rondom de haalbaarheid, betaalbaarheid en effectiviteit van inclusief onderwijs (paragraaf 3.1.4). Uit ervaringen met inclusief onderwijs in andere landen blijkt dat een inclusief onderwijssysteem discriminatie kan tegengaan, zolang er rekening wordt gehouden met bepaalde valkuilen en voorwaarden (deelhoofdstuk 3.4). In de kern draait het erom dat inclusief onderwijs wordt benaderd als ontwikkelproces voor het onderwijssysteem als geheel, om de capaciteit van scholen, leerkrachten en onderwijsprogramma's zo te versterken dat *alle* leerlingen kunnen worden bereikt.

### **Etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs**

Het tweede probleem is etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Een discriminatie-ervaring van een student kan ontstaan als een docent zélf discriminerend gedrag vertoont, maar kan ook ontstaan als een docent inadequaat (in de optiek van de getroffen student) reageert op discriminerend gedrag van een student jegens een andere student. In lijn met de opzet van de POC valt gedrag van studenten onderling buiten dit onderzoek, als het plaatsvindt buiten de onderwijscontext waarvoor de docent verantwoordelijk is. Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat studenten zich ook gekwetst of buitengesloten kunnen voelen door andere aspecten van de leeromgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de lesstof zelf, maar ook om de diversiteit onder auteurs van te bestuderen literatuur en om de invalshoeken waarmee er vanuit de literatuur naar de wereld wordt gekeken. Verder blijkt de diversiteit onder de docenten van invloed op de studentbeleving van diversiteit en inclusie, onder andere vanwege het grote belang van rolmodellen.

Wat is de omvang van het probleem? Er is geen specifiek onderzoek beschikbaar dat hier duidelijkheid over verschaft. Er zijn ook relatief weinig klachten en meldingen, maar de onderzoeksresultaten die er zijn suggereren dat het probleem groter is dan uit de klachten en meldingen blijkt.

Uit het onderzoek volgt de volgende algemene kansrijke maatregel: investeren in de vaardigheden van individuele docenten om gelijke behandeling m.b.t. afkomst vorm te geven in het onderwijs. Omgekeerd zien de bronnen tekortkomingen op dit vlak als een deel van de verklaring voor het discriminatieprobleem, dus als mechanisme. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er nog meer winst te behalen valt in de uitvoering, namelijk op het opleidings- of teamniveau. Het mechanisme dat hier speelt kan in algemene bewoordingen worden omschreven als 'het ontbreken van een professionele cultuur bij het gezamenlijk werken aan een discriminatievrije leeromgeving'. In vergelijkbare algemene bewoordingen is de belangrijkste kansrijke maatregel of good practice op dit niveau dan ook het stimuleren van een dergelijke organisatiecultuur. Op het instellings- en faculteitsniveau zijn er aanwijzingen dat er een gat ligt tussen het diversiteitsbeleid en de uitvoering in de onderwijspraktijk. Gegeven de beperkingen van het onderzoek is dit een voorzichtige conclusie.

Op basis van enkele onderzoekspublicaties en de gesprekken komt het beeld naar voren dat ook op de andere schakels uit het POC-model (handhaving, rechtsbescherming, beleid en wetgeving) iets gedaan kan worden aan het probleem van etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Een rode lijn daarbij is de noodzaak om de kennis over het probleem te vergroten. Het beeld van de schakel wetgeving (*op zichzelf beschouwd*, zie verder) is diffuser, aangezien het nut van sommige bestaande instrumenten ten aanzien van dit specifieke probleem onduidelijk blijft en de gesprekspartners verdeeld zijn over aanvullende verplichtingen (al dan niet wettelijk). Betekent dit dat er geen lessen voor de wetgever te trekken zijn uit dit deelonderzoek? Integendeel, *reflecterend op het geheel aan bevindingen* worden in de deelconclusie toch enkele aanknopingspunten voor de wetgever aangestipt. Deze worden hieronder herhaald.

### Aanknopingspunten en algemene lessen voor de wetgever

Op basis van dit onderzoek is een aantal aanknopingspunten en algemene lessen voor de wetgever geformuleerd. Deze zijn hier kort weergegeven en uitgebreider toegelicht in de deelconclusies (deelhoofdstukken 3.4, 4.3) en de conclusie (Hoofdstuk 5).

- Let er bij de behandeling van wetsvoorstellen die mensen met een beperking raken op dat discriminatoire effecten aan bod komen (ex ante-toets). Als een dergelijke wet vervolgens wordt geëvalueerd, heeft het meerwaarde om ook naar discriminatoire (neven)effecten te kijken (ex post-toets). Het VN-verdrag Handicap kan hiervoor als basis dienen. Daarbij geldt ook het adagium 'niets over ons zonder ons', wat hier betekent: betrek mensen met een beperking in het wetgevingsproces.
- Let op taalgebruik tijdens het wetgevingsproces waarmee kinderen met een beperking (onbedoeld) worden geproblematiseerd en wees bewust van de negatieve beeldvorming die hiermee gepaard gaat. Bedenk dat de manier waarop in het parlement over dit soort onderwerpen (ook m.b.t. het hoger onderwijs) gesproken wordt, directe effecten heeft op de maatschappelijke bewustwording ervan (of het gebrek daaraan).
- Neem bij (wetgeving voor) inclusief onderwijs de meerwaarde van diversiteit als uitgangspunt; werk vanuit een breed concept van inclusie waarin naast handicap ook rekening wordt gehouden met andere verschillen; en koppel financiering van onderwijs aan capaciteitsopbouw voor inclusie.
- Stimuleer kennisopbouw en monitoring over specifieke discriminatieproblemen, zodat er meer duidelijkheid is over wat er speelt in de praktijk en welke maatregelen nodig zijn tegen discriminatie.
- Wees bewust van de effecten van veel discretionaire ruimte in het onderwijsveld op discriminatie en houdt deze effecten goed in de gaten. Daarbij geldt: discretionaire ruimte kan niet zonder de kennis, vaardigheden en middelen die nodig zijn om deze ruimte in te zetten op een manier die discriminatie tegengaat. Verder ligt het in het decentrale stelsel voor de hand dat de wetgever hoe dan ook op indirecte wijze probeert om individuele professionaliteit en organisatiecultuur in het hoger onderwijs te stimuleren, bijvoorbeeld door het creëren van goede randvoorwaarden.
- Ga er niet vanuit dat alleen betere informatievoorziening het gebruik van klachtenprocedures zal bevorderen, omdat daarvoor bijvoorbeeld ook vertrouwen nodig is in het nut ervan.

# 1. Inleiding

De Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) onderzoekt wat de wetgever kan doen om discriminatie tegen te gaan. Hierbij wordt gekeken naar zowel de oorzaken van, als de oplossingen voor de kloof tussen wetgeving op papier en in de praktijk als het gaat om discriminatie. Met dit doel is discriminatie onderzocht in vier domeinen: de arbeidsmarkt, het onderwijs, de politie en de sociale zekerheid. Bij de keuze van deze domeinen is gekeken naar sectoren waar de overheid zelf diensten aanbiedt en sectoren die sterk door de overheid gereguleerd zijn. Daarbij is er de keuze gemaakt voor domeinen waar, hoewel er evident antidiscriminatiewetgeving op van toepassing is, duidelijk sprake is van (ervaringen van) discriminatie. Het verschil tussen de vier domeinen ligt in de mate van overheidsbetrokkenheid bij de uitvoering: van veel overheid (politie, sociale zekerheid), stapsgewijs naar minder overheidsbetrokkenheid (onderwijs en arbeidsmarkt). Dit deelrapport geeft de resultaten weer van het onderzoek naar discriminatie binnen het domein onderwijs.

## 1.1 Context en relevantie van het Nederlandse onderwijssysteem als discriminatieterrein

Het onderwijs is één van de kernterrains van de samenleving.<sup>1</sup> Het is van groot belang dat het onderwijs zoveel mogelijk gevrijwaard blijft van discriminatie. Op de school als ‘minisamenleving’ leren kinderen en jongeren idealiter juist hoe je op een gelijkwaardige manier met anderen omgaat in de democratische rechtsstaat.<sup>2</sup> Omgekeerd bestaat het risico dat discriminatie-ervaringen op jonge leeftijd te veel invloed hebben op het latere maatschappij-, mens- en zelfbeeld van volwassenen.

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt echter dat discriminatie “(...) op alle opleidingsniveaus en in alle onderwijsfasen in vergelijkbare mate ervaren [wordt]”.<sup>3</sup> Ditzelfde onderzoek toont aan dat ervaren discriminatie in het onderwijs tussen 2013 en 2018 is gestegen en dat het met name gaat om discriminatie op grond van etnische achtergrond en seksuele gerichtheid.<sup>4</sup> Uit de landelijke Discriminatiemonitor 2020 blijkt dat er op het terrein van onderwijs met name melding wordt gedaan van discriminatie op grond van herkomst en handicap.<sup>5</sup> Discriminatie binnen het onderwijs kan gaan over ongelijke behandeling en negatieve bejegening, maar ook over bedreiging, geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag.<sup>6</sup> Bij de discriminatiegrond handicap gaat het vaak over studenten of leerlingen die geen passende ondersteuning krijgen of niet zijn toegelaten zijn tot een school of opleiding.<sup>7</sup>

1 Andriessen e.a. 2020, p. 196.

2 *Grenzen stellen, ruimte laten* 2021.

3 Andriessen e.a. 2020, p. 68.

4 Andriessen e.a. 2020, p. 15-16.

5 Van Bon, Fiere & De Wit 2021, p. 59-60.

6 Andriessen e.a. 2020, p. 15-16 en p. 69.

7 Van Bon, Fiere & De Wit 2021, p. 59-60.

Discriminatie in het onderwijs kan voornamelijk plaatsvinden tussen leerlingen of studenten onderling en tussen leerlingen/studenten en docenten of ander personeel. Voor dit onderzoek is het in dergelijke gevallen relevant hoe een school of opleiding dit probeert te voorkomen en hiertegen optreedt. Maar ook een school, opleidingsinstituut of samenwerkingsverband kunnen als organisatie discriminerend optreden. Waar het moeilijk is om specifieke actoren in het onderwijs aan te wijzen in geval van discriminatie, kan het zijn dat er sprake is van structurele discriminatie.<sup>8</sup>

Het Nederlandse onderwijsstelsel is qua structuur sterk gedifferentieerd. Zo bestaat er een scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs en tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.<sup>9</sup> Dit heeft onder andere te maken met de opeenvolgende emancipatiebewegingen van verschillende maatschappelijke groepen die ieder op hun eigen manier toegang kregen tot welvaart en de gevestigde orde.<sup>10</sup> Daarnaast zijn culturele opvattingen van invloed, zoals de opvatting dat aanleg in hoge mate bepalend is voor de mate waarin leerlingen intellectueel gevormd kunnen worden of dat het potentieel van elke leerling zich het best kan ontwikkelen in een relatief homogene niveaugroep.<sup>11</sup>

Van oudsher staat de Nederlandse overheid op enige afstand van het onderwijs: scholen hebben een bepaalde mate van autonomie. Dit geldt niet alleen voor het bijzonder onderwijs (scholen die voortkomen uit particulier initiatief), maar ook voor het openbaar onderwijs.<sup>12</sup> Desalniettemin heeft de overheid stevige internationaalrechtelijke, grondwettelijke en wettelijke verplichtingen aangaande het onderwijs die tot uiting komen in de onderwijswetgeving, de bekostiging en het bijbehorende externe toezicht. Het gehele onderwijs (bijzonder en openbaar, van primair onderwijs tot hoger onderwijs) valt ook expliciet onder de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).

Kenmerkend hierbij is de vrijheid die actoren in het onderwijs hebben om wetgeving en beleid (waaronder discriminatienormen) te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Deze discretionaire ruimte laat veel over aan individuele inschattingen, keuzes en interpretaties van schoolpersoneel, schoolleiders en andere actoren in de praktijk. Aan de ene kant is hierdoor maatwerk mogelijk, maar aan de andere kant kunnen vooroordelen en stereotypen ook makkelijker een rol spelen.

## 1.2 Deelvragen onderzoek

Het belangrijkste doel van dit deelonderzoek was om een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming van de POC over de hoofdvraag en de deelvragen van het gehele onderzoek:

Hoofdvraag gehele onderzoek: Welke mogelijkheden heeft de wetgever om discriminatie tegen te gaan?

<sup>8</sup> Zie definitie in het Hoofdrapport par. 2.1.

<sup>9</sup> *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel 2019*, p. 40.

<sup>10</sup> *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel 2019*, p. 27.

<sup>11</sup> *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel 2019*, p. 42.

<sup>12</sup> *Onderwijsvrijheid én overheidszorg 2019*.



Deelvragen gehele onderzoek:

1. Waarom werken bestaande antidiscriminatienormen onvoldoende om discriminatie tegen te gaan?
2. Welke maatregelen (nationaal en internationaal) zijn beproefd (on)succesvol bij het bestrijden van discriminatie?
3. Wat zijn gemeenschappelijke kenmerken van succesvolle maatregelen en wat zijn de valkuilen?
4. Op welke wijze kunnen de antwoorden op de deelvragen 1-3 leiden tot een afwegingskader voor het toetsen van toekomstige wetgeving en beleid?

Om hieraan een bijdrage te kunnen leveren, is in dit rapport een inventarisatie gemaakt in het domein onderwijs aan de hand van de vragen:

- a. Welke discriminatieproblemen doen zich voor binnen het domein onderwijs?
- b. Welke mechanismen veroorzaken het geselecteerde discriminatieprobleem?
- c. Wat zijn maatregelen tegen het geselecteerde discriminatieprobleem?
- d. Wat zijn bij maatregelen gemeenschappelijke valkuilen en succesfactoren?

### 1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is gebaseerd op literatuur- en documentanalyse, interviews met informanten, een landelijke Wie denkt er met ons mee-oproep en openbare gesprekken met genodigden.

Aan de hand van documentanalyse is eerst geïnventariseerd welke discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs worden ervaren (deelhoofdstuk 2.1). Hiervoor is gebruikgemaakt van de volgende bronnen:

- Ervaren discriminatie II van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).<sup>13</sup>
- Landelijke discriminatiemonitor 2020 op basis van meldcijfers van de lokale antidiscriminatievoorzieningen en politieregistratie van discriminatie.<sup>14</sup>
- De Staat van het Onderwijs 2020 en 2021 van de Inspectie van het Onderwijs.<sup>15</sup>
- Adviezen van de Onderwijsraad.
- Adviezen van het College voor de Rechten van de Mens.
- Aanbevelingen van de VN-comités die horen bij mensenrechtenverdragen.
- Rapportages van belangenorganisaties gericht aan de VN-comités.
- Thematische rapporten van onderzoeksbureaus, belangenorganisaties en adviesorganen.<sup>16</sup>

Uit de geïnventariseerde discriminatieproblemen zijn twee problemen geselecteerd voor verder onderzoek. Deze selectie is gemaakt aan de hand van vooraf bepaalde criteria (deelhoofdstuk 2.2 en 2.3).

<sup>13</sup> Andriessen e.a. 2020.

<sup>14</sup> Van Bon, Fiere & De Wit 2021.

<sup>15</sup> De Staat van het Onderwijs 2020; De Staat van het Onderwijs 2021.

<sup>16</sup> Zie 2.1 voor de overige bronnen per geïnventariseerd discriminatieprobleem.

Vervolgens is per discriminatieprobleem een literatuurstudie uitgevoerd en zijn interviews met informanten afgenomen. Hiermee zijn de aard en omvang van de discriminatieproblemen bepaald, zijn mechanismen die de problemen veroorzaken en in stand houden achterhaald en zijn kansrijke maatregelen die oplossingen kunnen bieden verzameld. De mechanismen en maatregelen zijn vervolgens geordend aan de hand van de volgende schakels in de ketting tussen praktijk en wetgeving: uitvoering – handhaving – rechtsbescherming – beleid – wetgeving en verdragen. Bij de mechanismen is omschreven hoe deze het desbetreffende discriminatieprobleem in stand houden. Bij de maatregelen is gekeken of en hoe deze discriminatie tegengaan.

Er zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met in totaal zestien informanten van tien organisaties (DO1 t/m DO10). Elf informanten zijn in tweetallen of drietallen (van dezelfde organisatie) geïnterviewd en vijf informanten zijn individueel geïnterviewd. Hierbij is gezocht naar een spreiding in expertise, ervaringsdeskundigheid en achtergrond. Informanten zijn werkzaam voor belangenorganisaties, adviesorganen, kennisinstituten en de rijksoverheid. De interviews zijn tussen november 2021 en januari 2022 uitgevoerd door de onderzoekers van het domein onderwijs. Alle interviews vonden online plaats en zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de informanten. Op basis van de opnames is elk interview in een verslag vastgelegd. De interviews vormen het uitgangspunt van hoofdstukken 3 en 4 en zijn anoniem verwerkt.

In aanvulling op de interviews is in december 2021 de *Wie denkt er met ons mee*-oproep gepubliceerd op de website van de Eerste Kamer. Met deze oproep zijn mensen gevraagd om hun ervaringen met en oplossingen voor de geselecteerde discriminatieproblemen te delen. De oproep heeft geleid tot 59 reacties vanuit het maatschappelijk middenveld die betrekking hebben op het domein onderwijs. De reacties staan per discriminatieprobleem omschreven in een kader en zijn, voor zover mogelijk, anoniem verwerkt in hoofdstukken 3 en 4.

Van februari tot maart zijn er op locatie in de Eerste Kamer openbare gesprekken met verschillende deskundigen en ervaringsdeskundigen gevoerd door leden van de parlementaire onderzoekscommissie. De gesprekken waren per livestream online te volgen. De uitkomsten van de openbare gesprekken zijn ook verwerkt in hoofdstukken 3 en 4.

## 1.4 *Opzet van het rapport*

Het rapport vervolgt met een inventarisatie van discriminatieproblemen in het domein onderwijs (Hoofdstuk 2). Daar wordt ook de selectie van de twee nader te bestuderen problemen toegelicht. Het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 3) gaat over het probleem ‘discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs’, uitmondend in een reflectie op de mogelijke aanknopingspunten voor de wetgever. Hoofdstuk 4 behandelt ‘etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs’ op vergelijkbare wijze. In de conclusie (Hoofdstuk 5) worden de analyses van beide discriminatieproblemen samengenomen om bredere lessen te trekken voor de wetgever: wat heeft het deelonderzoek in het domein onderwijs opgeleverd voor het parlementaire onderzoek?

## 2. Discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs. Vervolgens wordt aangegeven welke criteria zijn gebruikt voor de selectie van twee nader te onderzoeken discriminatieproblemen. Deze twee discriminatieproblemen worden aan het einde van dit hoofdstuk geïntroduceerd.

### 2.1 Geïntariseerde discriminatieproblemen

Deze inventarisatie is ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerd om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van discriminatieproblemen binnen het domein onderwijs. Met dit doel is een groot aantal bronnen geraadpleegd (zie 1.4) en is daarin gezocht naar ervaren discriminatie op basis van alle wettelijke gronden. Daarbij is gekeken naar zowel directe discriminatie als structurele discriminatie. Uit deze inventarisatie kwamen de hieronder weergegeven discriminatieproblemen naar voren.

#### *Discriminatiegrond etniciteit*

- Zowel mbo- als hbo-studenten met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond hebben meer moeite om een stage te vinden dan studenten zonder migratieachtergrond.<sup>17</sup>
- Meertalige kinderen worden bestraft voor het spreken van hun thuistaal op school.<sup>18</sup>
- Kinderen met lager opgeleide ouders krijgen vaker een lager schooladvies. Binnen deze groep zijn kinderen met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond oververtegenwoordigd.<sup>19</sup>
- Migrantenkinderen die via internationale schakelklassen het Nederlands onderwijs binnenkomen, krijgen meestal een laag schooladvies vanwege taalachterstand, ongeacht niveau.<sup>20</sup>
- Kinderen met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in het speciaal onderwijs.<sup>21</sup>
- Studenten met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond ervaren belemmeringen in het hoger onderwijs of op de weg ernaartoe. Zij stromen minder vaak door naar het hoger onderwijs, lopen vaker studievertraging op en vallen vaker uit.<sup>22</sup> Dit hangt samen met een strengere beoordeling of behandeling of slechtere begeleiding van leerlingen of studenten met een migratieachtergrond. Het hangt ook samen met de vraag of ouders aanvullend onderwijs voor hun kinderen inkopen.<sup>23</sup>

17 De Staat van het Onderwijs 2021, p. 158; Gelijke kansen in het onderwijs 2021, p. 108; CERD Concluding observations Netherlands 2021, par. 19; Report to the 104th Session of the CERD 2021, p. 23; Kinderrechten in Nederland 2021, p. 22; Felten e.a. 2021; Klooster e.a. 2020; Van Rooijen & De Winter-Koçak 2018.

18 CERD Concluding observations Netherlands 2021, par. 19; Joint Alternative Report CERD 2020, p. 35.

19 CERD Concluding observations Netherlands 2021, par. 19; Kinderrechten in Nederland 2021, p. 22; Report to the 104th Session of the CERD 2021, p. 22; Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité 2021, p. 8; Joint Alternative Report CERD 2020, p. 34; Elffers 2019; Van Rooijen e.a. 2019.

20 Joint Alternative Report CERD 2020, p. 34; Van Hal & Razenberg 2018.

21 Joint Alternative Report CERD 2020, p. 34.

22 Gelijke kansen in het onderwijs 2021, p. 43.

23 Van Bon, Fiere & De Wit 2021, p. 60; De Staat van het Onderwijs 2021, p. 7.

- De manier waarop bijzondere scholen hun vrijheid van inrichting of openbare scholen hun pedagogische autonomie hanteren, kan – in combinatie met keuzegedrag van ouders – leiden tot een schoolpopulatie waarin bepaalde bevolkingsgroepen domineren (wat betreft etniciteit, maar ook wat betreft sociale klasse of het opleidingsniveau van de ouders).<sup>24</sup> Segregatie kan een discriminerend effect hebben, aangezien er ook kwaliteitsverschillen tussen scholen bestaan.
- Onderwijssegregatie ontstaat mede door woonsegregatie, vooral in het basisonderwijs.<sup>25</sup>
- Ruim de helft van de basisscholen en ruim 70 procent van de middelbare scholen geeft aan dat ze één of meermalen per jaar ouders adviseren hun kind aan te melden op een andere school “(...) omdat ze zich daar meer thuis zouden voelen”. Dit ‘wegadviseren’ blijkt in het voortgezet onderwijs vaker voor te komen bij ouders die niet in Nederland zijn geboren en in het basisonderwijs vaker bij ouders afkomstig uit een ‘niet-westers land’.<sup>26</sup>
- Een deel van de ouders (ruim 3 procent in het basisonderwijs, ongeveer 2 procent in het voortgezet onderwijs) geeft aan zich wel eens gediscrimineerd te hebben gevoeld bij het aanmelden bij een school. “Veel van deze ouders noemen dat ze op een onprettige manier werden behandeld op open dagen, bij kennismakingsgesprekken of rondleidingen. Deze ervaring heeft ertoe geleid dat ze hebben afgezien van aanmelding op de betreffende school”.<sup>27</sup>

#### *Discriminatiegrond handicap*

- Bij leerbedrijven is de begeleiding van studenten met een beperking niet altijd passend, omdat ze niet van tevoren op de hoogte zijn gebracht van de ondersteuningsbehoefte van de studenten.<sup>28</sup>
- Omdat scholen in het regulier onderwijs niet zijn ingericht op het ondersteunen van kinderen met een beperking, ervaren deze kinderen problemen met toegang tot het regulier onderwijs.<sup>29</sup>
- Kinderen met een beperking of chronische ziekte krijgen vaker een vrijstelling van de leerplicht.<sup>30</sup>
- In het regulier middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs hebben studenten met een beperking vaker te maken met studieachterstand en vallen sneller uit.<sup>31</sup>

#### *Discriminatiegrond geslacht*

- Vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in bètastudies.<sup>32</sup>
- Meisjes krijgen vaker te maken met seksueel grensoverschrijdend gedrag door onderwijspersoneel.<sup>33</sup>
- Voor zwangere studenten in het hbo en op universiteiten bestaat geen wetgeving voor verlof, waardoor zij te maken krijgen met achterstand en uitval.<sup>34</sup>

24 *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* 2019.

25 *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* 2019, p. 63.

26 Bulder e.a. 2020.

27 Bulder e.a. 2020.

28 *De Staat van het Onderwijs* 2021, p. 158.

29 *Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité* 2021, p. 14; *Kinderrechten in Nederland* 2021, p. 38-39; Bulder e.a. 2020, p. 126-127; *Schaduwrapport VN-Verdrag Handicap* 2019, p. 36; *Rapport VN-Verdrag handicap* 2018, p. 23; *CESCR Concluding Observations Netherlands* 2017, par. 52; *Joint Parallel Report CESCR* 2016, p. 45.

30 *Kinderrechten in Nederland* 2021, p. 38-39; *Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité* 2021, p. 10; *Schaduwrapport VN-Verdrag Handicap* 2019, p. 36; *Rapport VN-Verdrag handicap* 2018, p. 23; *CESCR Concluding Observations Netherlands* 2017, par. 52; *Joint Parallel Report CESCR* 2016, p. 45.

31 *Gelijke kansen in het onderwijs* 2021, p. 43; *Schaduwrapport VN-Verdrag Handicap* 2019, p. 37.

32 *Dutch Shadow Report CEDAW* 2021, p. 8; *List of Issues CEDAW* 2021, par. 14.

33 Ramakers e.a. 2020.

34 *Dutch Shadow Report CEDAW* 2021, p. 8; *List of Issues CEDAW* 2021, par. 14; *Joint Parallel Report CESCR* 2016, p. 47; Eleveld e.a. 2016; Flink 2020.

### *Discriminatiegronden etniciteit, religie, seksuele gerichtheid en geslacht*

- Leerlingen met een ‘niet-westerse’ migratieachtergrond, lhbt-leerlingen en islamitische leerlingen hebben vaker te maken met pesten, schelden, bedreiging, geweld of vernedering door zowel andere leerlingen als schoolpersoneel.<sup>35</sup>
- Schoolboeken geschiedenis bevatten racistische en koloniale stereotypen, en personages met een lagere sociaaleconomische status zijn vaak van niet-Nederlandse komaf. Daarnaast ontbreken lhbt-personages in het lesmateriaal. Schoolboeken Nederlands en wiskunde geven stereotype genderrollen weer en omvatten minder vrouwelijke personages.<sup>36</sup>

Tot slot: er zijn ook (ervaren) discriminatieproblemen die rechtstreeks samenhangen met de vrijheid van onderwijs, zoals de mogelijkheid van bijzondere scholen om een formeel toelatingsbeleid te voeren (formele selectie) op basis van de richting van de school (meestal een religie) en de mogelijkheid om aparte kledingvoorschriften voor jongens en meiden te hanteren. In het publieke debat worden deze mogelijkheden regelmatig als ‘discriminerend’ aangeduid, ook al maken deze scholen gebruik van de uitzonderingsbepalingen uit de AWGB. We gaan verder niet in op de vrijheid van onderwijs, omdat dit onderwerp conform het besluit van de Eerste Kamer buiten het mandaat van de parlementaire onderzoekscommissie ligt.<sup>37</sup>

## 2.2 *Selectiecriteria te onderzoeken discriminatieproblemen*

Binnen elk domein van dit parlementair onderzoek, waaronder het domein onderwijs, is een selectie gemaakt van een aantal nader te onderzoeken discriminatieproblemen. Bij deze selectie is gekeken naar het totaalbeeld: komen alle in het plan van aanpak genoemde aspecten die mogelijk relevante maatregelen voor de wetgever kunnen opleveren aan de orde? Daarbij is rekening gehouden met de volgende selectiecriteria:<sup>38</sup>

1. Discriminatieproblemen die voldoende omvang en dus relevantie hebben;
2. waarbij in elk geval bij een paar casussen algoritmen een rol spelen;
3. die samen een goed beeld geven van de diversiteit aan problemen;
4. die samen de door de Commissie geselecteerde door art. 1 Grondwet en de AWGB beschermde gronden omvatten; waarbij met het oog op vergelijkbaarheid één discriminatiegrond in alle domeinen terugkomt. Vanwege de actualiteit (*Black Lives Matter*) en de mate waarin het wordt ervaren en erover wordt geklaagd, is gekozen voor etniciteit.

Voor het domein onderwijs is daarnaast gebruikgemaakt van enkele aanvullende selectiecriteria:

5. Het verzoek van de voorbereidende parlementaire commissie om bij het domein onderwijs te kijken naar de discriminatiegronden etniciteit en handicap.<sup>39</sup>
6. Het besluit van de Eerste Kamer dat het onderzoek zich niet richt op de relatie tussen onderwijsvrijheid en discriminatie;<sup>40</sup>
7. De framing van het probleem: wordt het probleem als discriminatie benaderd of juist niet?
8. De spreiding over verschillende onderwijssectoren.

Samengenomen hebben deze selectiecriteria geleid tot een keuze voor twee nader te onderzoeken discriminatieproblemen.

35 Kinderrechten in Nederland 2021, p. 21; Kaufman & Baams 2021; Andriessen e.a. 2020, p. 16; Nelen e.a. 2018.

36 Kinderrechten in Nederland 2021, p. 22; Joint Alternative Report CERD 2020, p. 35-36; Mesman e.a., Schoolboeken gender, 2019; Mesman e.a., Schoolboeken etniciteit, 2019.

37 Zie voor meer informatie: Onderwijsvrijheid én overheidszorg 2019.

38 Hoofdrapport par. 1.5.

39 Kamerstukken I 2020/21, CXLIII, A, p. 6.

40 Kamerstukken I 2020/21, CXLIII, A, p. 7.

## 2.3 *Selectie van twee discriminatieproblemen*

De volgende twee discriminatieproblemen zijn geselecteerd voor nader onderzoek: discriminatie op grond van beperking bij toegang tot het primair onderwijs en etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs.

Zoals verzocht, is er gekozen voor een discriminatieprobleem met de grond handicap en een discriminatieprobleem met de grond etniciteit. Beide discriminatieproblemen hebben voldoende omvang voor verder onderzoek. Het zijn problemen die door heel Nederland spelen en veel leerlingen en studenten treffen.<sup>41</sup> De twee problemen liggen in elkaars verlengde. Bij het discriminatieprobleem met de grond handicap gaat het over ongelijkheid bij toegang tot onderwijs. Bij het discriminatieprobleem met de grond etniciteit gaat het daarentegen over discriminatie binnen het onderwijs. Daarnaast worden problemen bij toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking over het algemeen niet benaderd als discriminatie. Terwijl etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs wel als zodanig wordt beschouwd. Tenslotte worden met deze twee discriminatieproblemen ook twee onderwijssectoren onderzocht: het primair onderwijs en het hoger onderwijs. In de twee hiernavolgende hoofdstukken zijn de resultaten van het onderzoek naar de twee discriminatieproblemen te vinden.

---

41 Op de specifieke aard en omvang van de twee discriminatieproblemen wordt verder ingegaan in 3.1 en 4.1.

## 3. Discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs

Dit hoofdstuk is gewijd aan het doorgronden van discriminatie die kinderen met een beperking kunnen ervaren bij toegang tot het primair onderwijs. Eerst is daarvoor het discriminatieprobleem verkend. Er is gekeken naar de aard en omvang van het probleem, ervaringen van ouders en kinderen, sociale patronen die deze discriminatie mogelijk veroorzaken en ontwikkelingen rondom onderwijs voor kinderen met een beperking (3.1). Vervolgens bevat het hoofdstuk een uiteenzetting van mechanismen die het discriminatieprobleem in stand houden en maatregelen waarmee dit probleem wordt aangepakt (3.2). Daarna is inclusief onderwijs uitgelicht als mogelijke aanpak van discriminatie tegen kinderen met een beperking in het onderwijs (3.3). Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie waarin aandacht wordt besteed aan de rol van de wetgever (3.4).

### 3.1 Probleemomschrijving

Dit onderzoek behandelt ontoegankelijkheid van het primair onderwijs voor kinderen met een beperking als discriminatieprobleem. Voor de verkenning van het probleem betekent dit dat er wordt uitgegaan van de ervaringen van ouders en kinderen die kenbaar maken dat er problemen bestaan bij toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking. Dit betekent ook dat er wordt onderzocht hoe het systeem als geheel kinderen met een beperking kan benadelen en ongelijke behandeling van mensen met een beperking in de hand kan werken. In dit deelhoofdstuk wordt eerst gekeken naar de aard en omvang van dit discriminatieprobleem en ervaringen van ouders en kinderen. Vervolgens wordt verkend of en hoe deze ervaringen kunnen worden verklaard vanuit een discriminatieperspectief. Tot slot wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen omtrent onderwijs voor kinderen met een beperking in het heden en verleden.

#### 3.1.1 Aard en omvang van het probleem

Binnen het huidige onderwijssysteem zijn er kinderen met een beperking die niet of met moeite toegang krijgen tot het primair onderwijs. Een zichtbaar gevolg hiervan is de toename van het aantal kinderen dat door een leerplichtambtenaar van de gemeente is vrijgesteld van de leerplicht, de zogenoemde ‘thuiszitters’.<sup>42</sup> Dit zijn vaak kinderen die geen plek kunnen krijgen in het onderwijs en met een leerplichtvrijstelling in een zorgsetting terechtkomen of letterlijk thuis zitten. Er zijn geen eenduidige cijfers over het aantal kinderen met een beperking dat niet naar school gaat en geen cijfers uitsluitend over het primair onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs heeft het in 2020 over een stijging van 3.254 in 2014 tot 4.790 in 2018.<sup>43</sup> Het College voor de Rechten van de Mens houdt het op basis van cijfers uit 2016 op circa 12.000 kinderen tussen de 5-15 jaar.<sup>44</sup> Belangenvereniging Balans gaat uit van 15.000 geregistreerde ‘thuiszitters’ van 5-18 jaar, met een werkelijk aantal dat veel hoger ligt.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Deze term is problematisch (zie 3.2.5), maar bij gebrek aan een herkenbaar alternatief wordt het in dit rapport tussen aanhalingstekens gebruikt.

<sup>43</sup> De Staat van het Onderwijs 2020, p. 28.

<sup>44</sup> Inzicht in inclusie II 2018, p. 34.

<sup>45</sup> Boomsma 2020.

Daarnaast zijn er kinderen met een beperking die weliswaar toegang krijgen tot het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs,<sup>46</sup> maar die niet terechtkunnen binnen het regulier basisonderwijs. Dit valt af te leiden van de stijgende instroom in het speciaal onderwijs en een daling van het aantal kinderen met een beperking in het regulier onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs concludeerde dat in 2016 2 procent van de leerlingen in het primair onderwijs naar het speciaal onderwijs gingen en dat dit is gestegen naar 2,4 procent in 2019.<sup>47</sup>

Zo komen kinderen met een beperking thuis te zitten of kunnen ze niet naar een reguliere school in hun eigen omgeving. Dit betekent niet dat alle kinderen met een beperking discriminatie ervaren bij toegang tot het primair onderwijs. Er zijn ook kinderen met een beperking die wel op een reguliere basisschool worden toegelaten en kinderen die zich goed op hun plek voelen in het speciaal onderwijs.<sup>48</sup> Tijdens het openbaar gesprek met Holman legde hij uit dat ouders waarschijnlijk pas tegen discriminatie aanlopen als ze zich niet willen conformeren aan het huidige systeem en hun kind liever op een reguliere school in plaats van een speciale school willen inschrijven.<sup>49</sup> Belangenorganisaties en informanten benadrukken dat ouders hiermee voor een onmogelijke keuze komen te staan: of ze kiezen voor de makkelijkere weg naar een speciale school met goede voorzieningen, maar waarmee hun kind buiten de ‘reguliere maatschappij’ komt te staan; of ze kiezen voor de moeilijke weg naar een reguliere school waar ze moeten knokken voor goede ondersteuning, maar waar hun kind wel meer kansen heeft om onderdeel te zijn van de maatschappij.<sup>50</sup> Daarnaast zijn er ook nog de situaties waar deze keuze niet bestaat, omdat een kind nergens in het onderwijs wordt toegelaten.<sup>51</sup>

Uit bestaand onderzoek en uit de gesprekken met informanten voor dit onderzoek, is geen eenduidig beeld ontstaan over welk type beperking of ondersteuningsbehoefte kan leiden tot problemen bij toegang tot onderwijs. Meldingen bij belangenorganisaties en onderzoek onder ouders wekken de indruk dat toegankelijkheid van het regulier onderwijs sterk afhankelijk is van de mate van ondersteuning die een kind nodig heeft.<sup>52</sup> Hoe meer noodzakelijke aanpassingen en ondersteuning, hoe groter de kans dat een kind niet wordt toegelaten binnen het regulier onderwijs. Dit betekent ook dat kinderen die op een reguliere school zitten en gaandeweg meer ondersteuning nodig hebben, alsnog worden verwezen naar het speciaal onderwijs. Daarbij bestaat er mogelijk een verschil in ervaring naar gelang het type beperking van een kind. Zo lijken vooral kinderen met een psychische en verstandelijke beperking vaker terecht te komen in het speciaal onderwijs.<sup>53</sup> Volgens informanten lijkt er echter weinig samenhang te bestaan in de type ondersteuningsbehoefte en de beperking van een kind dat voor problemen kan zorgen. Kinderen met een meervoudige ondersteuningsbehoefte, kinderen met een fysieke beperking en kinderen met een cognitieve beperking kunnen volgens informanten allemaal problemen ervaren met toegang.<sup>54</sup> De gemene deler hier is dat kinderen *vanwege* hun beperking of ondersteuningsbehoefte moeite ervaren met toegang tot onderwijs.

46 In dit onderzoek wordt verder de term ‘speciaal onderwijs’ gehanteerd voor zowel speciaal basisonderwijs als speciaal onderwijs.

47 *De Staat van het Onderwijs 2020*, p. 28; De deelname aan het speciaal onderwijs lijkt in 2021 te zijn gestabiliseerd, maar er zijn wel signalen van wachtlijsten: *De Staat van het Onderwijs 2021*, p. 30; *Schaduwrapport VN-Verdrag Handicap 2019*, p. 36.

48 Ledoux, & Waslander 2020; *De staat van de ouder 2020*, p. 15.

49 Openbaar gesprek met G. Holman in: *Kamerstukken I 2021/22 CXLVI, Q*, p. 12.

50 Informanten DO1, DO4; *Inclusief onderwijs: het beste van twee werelden 2021*.

51 Informanten DO1, DO4.

52 Smits & Schoonheim 2015, p. 18; Van Eck & Rietdijk 2017, p. 12.

53 *Inzicht in inclusie II 2018*, p. 38-39; *De Staat van het Onderwijs 2020*, p. 28.

54 Informanten DO1, DO3, DO4.



### 3.1.2 Ervaringen van ouders en kinderen

Belangenorganisaties zijn ontevreden over het systeem van passend onderwijs. Ze ontvangen signalen van ouders en leerlingen dat veel kinderen met een beperking geen passende plek vinden in het onderwijs en dat de huidige vorm van passend onderwijs geen gelijke kansen biedt, maar verschillen tussen kinderen juist groter maakt.<sup>55</sup>

Ouders die ontevreden zijn over de toegang tot het regulier onderwijs vertellen dat ze zich niet welkom voelen, omdat scholen terughoudend zijn in het aannemen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.<sup>56</sup> Een andere terugkerende ervaring is dat ouders en kinderen het gevoel hebben in een ‘hokje te worden geschoven’ of ‘buiten de maatschappij geplaatst’, doordat ze zijn verwezen naar een speciale school.<sup>57</sup> Kinderen die vrijgesteld zijn van de leerplicht voelen zich bestempeld als ‘probleemkind’ met wie iets mis is.<sup>58</sup>

Ouders die problemen ondervinden bij het organiseren van onderwijs voor hun kind met een beperking hebben het idee dat hun kind niet wordt gezien en dat ze zelf niet worden gehoord en niet serieus worden genomen door scholen.<sup>59</sup> Ook kinderen met een beperking voelen zich geregeld niet gezien, omdat ze te weinig worden betrokken in de besluitvorming.<sup>60</sup> Kinderen met een beperking laten ook weten dat er in het onderwijs nog te veel nadruk wordt gelegd op hun beperking en hulpbehoefte, in plaats van op de kwaliteiten en kansen die ze te bieden hebben.<sup>61</sup> Daarnaast legt de moeite die het kan kosten om een kind met een ondersteuningsbehoefte op school te krijgen en te houden veel druk op de ouders.<sup>62</sup>

### 3.1.3 Validisme en discriminatievormen

Uit de ervaringen van ouders en kinderen kan worden afgeleid dat kinderen met een beperking problemen kunnen ondervinden bij toegang tot het primair onderwijs. Er is in Nederland weinig tot geen onderzoek gedaan naar onderliggende sociale patronen die benadeling van kinderen met een beperking in het onderwijs veroorzaken en in stand houden. Deze sociale patronen zijn mogelijk geworteld in validisme. Onder validisme verstaan we in dit verband discriminatie, marginalisering en stigmatisering van mensen met een beperking.<sup>63</sup>

In Nederland is validisme weinig onderzocht en komt het perspectief van validisme nauwelijks voor in maatschappelijk debat.<sup>64</sup> Ook op het gebied van onderwijs lijkt er weinig aandacht te zijn voor validisme.<sup>65</sup> Er bestaat geen onderzoek naar de mate waarin validisme in Nederland een rol speelt bij onderwijs voor kinderen met een beperking. In andere landen wordt het uitsluiten van kinderen met een beperking in het onderwijs wel in verband gebracht met validisme.<sup>66</sup> Het VN Comité dat toeziet op de naleving van het VN-Verdrag Handicap heeft de Nederlandse overheid gevraagd of er plannen bestaan om weigering van toegang tot het regulier onderwijs voor kinderen met een beperking te erkennen als vorm van discriminatie.<sup>67</sup>

55 Brief aan de Tweede Kamer AO passend onderwijs 2019.

56 Van Eck & Rietdijk 2017, p. 10, 34; Van der Meer 2016, p. 42.; Informanten DO1.

57 Minderman 2020, p. 22 Zwartboek ouders aan het woord 2018, p. 7.

58 Buiten de lijntjes 2020, p. 44.

59 De staat van de ouder 2020, p. 15.

60 Wiersma, Hopman & Van den Heuvel 2020, p. 36.

61 Wiersma, Hopman & Van den Heuvel 2020, p. 53. Buiten de lijntjes 2020, p. 53.

62 De staat van de ouder 2020, p.15; Van Eck & Rietdijk 2017, p. 12; Smits & Schoonheim 2015, p. 18; Informanten DO1, DO4.

63 Omschrijving ‘validisme’, tlcenter.nl. Ook wel bekend met de Engelse term *ableism*. Zie ook Eindrapport par. 2.3.

64 Mogendorff 2015, p. 85-104. Vermeij & Hamelink 2021, p. 34-35.

65 Op de arbeidsmarkt is er echter wel meer aandacht voor discriminatie van mensen met een beperking, zie Deelrapport arbeidsmarkt, bijlage I.3.

66 Deze studies kijken naar de Verenigde Staten en Australië: Timberlake 2020, 2(1), 84-100, 2020; Cologon 2019.

67 List of Issues CRPD 2022, para. 22.

Als ervan wordt uitgegaan dat er in de Nederlandse samenleving sprake is van validisme, dan zou er sprake kunnen zijn van meerdere vormen van discriminatie tegen mensen met een beperking: aversieve discriminatie (vanuit weerzin), discriminatie gebaseerd op onbewuste vooroordelen, risicomijdende discriminatie en institutionele discriminatie.<sup>68</sup> Vanwege het gebrek aan onderzoek over discriminatie van kinderen met een beperking in het onderwijs in Nederland, is het niet duidelijk met welke vorm van discriminatie kinderen met een beperking te maken kunnen krijgen als zij problemen ervaren bij toegang tot een school. Bestaand onderzoek over de ervaringen van ouders en leerlingen verwijst in ieder geval niet expliciet naar discriminatie of vooroordelen. Holman bevestigde in het openbaar gesprek dat er binnen de context van passend onderwijs niet in termen van discriminatie wordt gesproken.<sup>69</sup> Tegelijkertijd werd gezegd dat uitsluiting van het regulier onderwijs op latere leeftijd ook weer kan leiden tot minder kansen op de arbeidsmarkt, en dat aandacht voor discriminatie deze ongelijkheden wel goed op scherp zet.<sup>70</sup> In de gesprekken met informanten voor dit onderzoek wordt ook erkend dat problemen met toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking weinig vanuit discriminatieperspectief worden benaderd. Informanten zijn het er wel over eens dat de afwijzing en uitsluiting die ouders en kinderen met een beperking kunnen ervaren wanneer zij zich aanmelden bij een school, kan worden beschouwd als discriminatie.<sup>71</sup> Informanten wijzen er tegelijkertijd op dat het benoemen van discriminatie ook een spanningsveld kan creëren, omdat mensen in het onderwijs meestal werken vanuit goede bedoelingen.<sup>72</sup> Verschillende informanten onderstrepen daarbij dat discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot onderwijs soms voortkomt uit individueel handelen, maar veel vaker samenhangt met de manier waarop het bestaande onderwijssysteem is ingericht.<sup>73</sup> In deelhoofdstuk 3.2 wordt hier verder op ingegaan.

### 3.1.4 Ontwikkelingen rondom onderwijs voor kinderen met een beperking

Dit discriminatieprobleem kan niet los worden gezien van de manier waarop onderwijs voor kinderen met een beperking zich door de tijd in Nederland heeft ontwikkeld. Het feit dat kinderen met een beperking en kinderen zonder beperking vaak niet naar dezelfde school gaan, heeft namelijk een lange voorgeschiedenis.

Alleen in de periode 1992-2014 is het een expliciete doelstelling van het onderwijsbeleid geweest om kinderen met en zonder beperking samen naar school te laten gaan.<sup>74</sup> De twee eeuwen daarvoor was dat niet het geval. Met name sinds de invoering van de Leerplichtwet in 1901, is er een stelsel van speciaal onderwijs ontstaan voor kinderen met een beperking. Bij het stelsel van passend onderwijs (vanaf 2014) is gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder beperking alleen een impliciet doel.<sup>75</sup> Binnen het systeem van passend onderwijs moeten scholen in dezelfde regio via een samenwerkingsverband zorgen voor een passende plek in het onderwijs voor elk kind. Dit kan een plek zijn op een reguliere school of een speciale school.<sup>76</sup>

68 Voor meer informatie over verschillende discriminatievormen zie H.2 in het Hoofdrapport.

69 Openbaar gesprek met G. Holman, in: *Kamerstukken I 2021/22 CXLVI*, Q, p. 4.

70 Openbaar gesprek met G. Holman, in: *Kamerstukken I 2021/22 CXLVI*, Q, p. 17.

71 Informanten DO1, DO2, DO3, DO4.

72 Informanten DO2, DO8.

73 Informanten DO2, DO4, DO8.

74 Instelling procesmanagement 'Weer Samen Naar School', van januari 1993.

75 *Steeds inclusiever 2020*, p. 87.

76 Wijzigingswet enkele onderwijswetten van 1 januari 2018.

Sinds de ratificatie van het VN-verdrag Handicap in 2016 is er een steeds grotere roep om inclusief onderwijs, waarbij kinderen met een beperking zoveel mogelijk gezamenlijk naar school gaan ongeacht hun ondersteuningsbehoefte.<sup>77</sup> Het College voor de Rechten van de Mens en belangenorganisaties wijzen er op dat het VN-verdrag Handicap verplichtingen aan Nederland oplegt om toe te werken naar een inclusief onderwijssysteem waarmee kinderen met een beperking dezelfde kansen en mogelijkheden krijgen als kinderen zonder beperking.<sup>78</sup> In het huidige coalitieakkoord is een streven naar inclusief onderwijs expliciet opgenomen.<sup>79</sup> Tegelijkertijd roept de beweging naar inclusief onderwijs nog altijd veel discussie op. Zo zijn niet alle onderwijsprofessionals positief over inclusief onderwijs. Naar aanleiding van een enquête onder leraren en ondersteuners concludeert de Algemene Onderwijsbond dat het te vroeg is om toe te werken naar inclusiever onderwijs, omdat er eerst aandacht moet worden besteed aan het lerarentekort, hoge werkdruk, te grote klassen en gebrek aan expertise.<sup>80</sup> Verschillende actoren zijn het er ook niet over eens of het speciaal onderwijs moet worden afgeschaft of dat het altijd als mogelijkheid moet blijven bestaan voor specifieke gevallen.<sup>81</sup> Zo pleiten belangenorganisaties voor de integratie van regulier en speciaal onderwijs en wijzen hierbij op verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap.<sup>82</sup> Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) is echter van mening dat een zekere mate van gespecialiseerd onderwijs altijd nodig zal blijven en ook vertegenwoordigers uit het onderwijsveld zien dit als het meest realistische scenario.<sup>83</sup> Deze discussie is eveneens terug te zien in de gebruikte terminologie: het ministerie van OCW heeft het over *inclusiever* onderwijs, terwijl belangenorganisaties dit als afzwakking beschouwen en de term *inclusief* onderwijs blijven gebruiken.<sup>84</sup> Hoewel veel minder aanwezig dan de groeiende aandacht voor inclusief onderwijs, worden ook nog steeds uitspraken gedaan dat de meeste kinderen met een beperking beter af zijn in het speciaal onderwijs.<sup>85</sup> In deelhoofdstuk 3.3 wordt verder ingegaan op inclusief onderwijs als mogelijke antidiscriminatie-aanpak.

De ontwikkelingen rondom onderwijs voor kinderen met een beperking lopen parallel aan de manier waarop met de situatie van mensen met een beperking wordt omgegaan.<sup>86</sup> Lang is in Nederland hiervoor het medische model de norm geweest. Vanuit dit model wordt een handicap als persoonlijke afwijking gezien die door professionals moet worden opgelost. Gedurende de laatste decennia, en vooral sinds de ratificatie van het VN-verdrag Handicap, is het sociale model steeds gebruikelijker. Volgens het sociale model ontstaat een handicap door ontoegankelijkheid van de maatschappij en ligt de oplossing in veranderingen binnen de maatschappij. Het mensenrechtenmodel gaat nog een stap verder en ziet mensen met een beperking als rechthebbenden en uitsluiting van mensen met een beperking als discriminatie. De discussie over de afschaffing van het medisch model en omarmen van het sociale model bestaat ook binnen het onderwijs. Hier betekent het bijvoorbeeld dat er binnen het onderwijs niet de nadruk wordt gelegd op het ‘behandelen’ van ‘defecte’ leerlingen met een beperking (medische model), maar dat er wordt geredeneerd vanuit talentontwikkeling en individuele ontwikkelingstrajecten van kinderen met een beperking (sociale model of talentmodel).<sup>87</sup>

77 Minderman 2020, p. 11-12.

78 *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap 2020*; Minderman 2020, p. 11.

79 Coalitieakkoord 2021-2025 2021, p. 20.

80 Inzet AOB evaluatie vijf jaar passend onderwijs 2020; *Enquête vijf jaar passend onderwijs 2019*.

81 Informanten DO1, DO2, DO3, DO4, DO8; openbaar gesprek met G. Holman, in: *Kamerstukken I 2021/22 CXLVI, Q*, p. 12. Deze discussies spelen ook in andere landen, zie: Tiernan 2021.

82 *Inclusief onderwijs: het beste van twee werelden 2021*, p. 3; Minderman 2020, p. 17.

83 *Kamerstukken II 2020/21, 31.497*, nr. 371, p. 10-11; *WOB verzoek inclusief onderwijs 2021*, p. 77-83.

84 *Kamerstukken II 2020/21, 31.497*, nr. 371; *Geen stappen richting inclusief onderwijs 2021*.

85 Van der Helm 2021.

86 *Een sterke start 2020*, p. 14-15.

87 Mol Lous 2011, p. 16.; Schuman 2013, p. 160.

## Wie denkt er met ons mee-oproep: primair onderwijs

Van de 175 bruikbare reacties op de Wie denkt er met ons mee-oproep zijn er 59 reacties gekomen die betrekking hebben op het domein onderwijs. De overgrote meerderheid van deze reacties (47) gaan over kinderen met een beperking in het onderwijs. Achttien reacties zijn afkomstig van ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte die problemen hebben ervaren in het onderwijs en zes reacties zijn van organisaties die werken op het terrein van onderwijs en/of mensen met een beperking. De overige reacties (23) zijn van individuen van wie de achtergrond niet bekend is.

Het algemene probleem komt duidelijk terug in de reacties. Er worden situaties omschreven van kinderen die een leerplichtontheffing hebben gekregen en niet meer naar school gaan, en van kinderen die niet terechtkunnen op een reguliere school. Zoals een ouder omschrijft: “Mijn kinderen, beiden met een lichamelijke beperking, kunnen met aangepast meubilair prima meedoen in het regulier onderwijs. Maar omdat die tafels en stoelen groter zijn, wil de school de kinderen liever op speciaal onderwijs hebben.” Problemen in de samenwerking tussen onderwijs en zorg worden ook genoemd. Ouders vertellen hoe zwaar het is om een kind met een beperking op school te krijgen en te houden: “Wij als ouders zijn uitgeput van het strijden om ons kind mee te laten draaien in de reguliere maatschappij.” Als oplossing wordt meermaals verwezen naar inclusief onderwijs. Leerrecht of ontwikkelrecht in plaats van de nu bestaande leerplicht wordt ook herhaaldelijk aangedragen als oplossing. Een aantal reacties merken op dat leerkrachten beter moeten leren omgaan met diverse leerstijlen en behoeften van leerlingen.

Een minderheid van de reacties (elf) benoemt specifiek de aanwezigheid van discriminatie van kinderen met een beperking in het onderwijs. Daarbij wordt genoemd dat discriminatie in het onderwijs vaak niet als zodanig wordt herkend, omdat er onder professionals veelal sprake is van goede bedoelingen. In een andere reactie wordt opgemerkt dat het te ver gaat om te stellen dat er willens en wetens wordt gediscrimineerd als kinderen met een ondersteuningsbehoefte niet terechtkunnen op een school. Hierbij wordt benadrukt dat problemen met toegang eerder samenhangen met structurele kwesties, zoals het lerarentekort en ongeschikte huisvesting. Ook wordt in het kader van discriminatie gewezen op de verschillen die bestaan tussen scholen en regio's wat betreft voorzieningen voor kinderen met een beperking. Zo schrijft een ouder: “Hoe kunnen er in Nederland grote verschillen ontstaan in de professionele begeleiding van kinderen? Waarom krijgt het ene kind hulp en het andere niet?” Ouders delen ervaringen van discriminatie, waarbij hun kinderen vanwege een ondersteuningsbehoefte zijn vernederd of buitengesloten op reguliere scholen: “Een kind met een hulpmiddel wordt klassikaal voor gek gezet.” Eén reactie laat een ander perspectief zien; deze persoon vindt dat er geen sprake is van discriminatie en dat kinderen met speciale behoeftes altijd naar speciale scholen moeten. Verder wordt er in een reactie gewezen op de oververtegenwoordiging van jongens en kinderen met een migratieachtergrond in het speciaal onderwijs als vorm van discriminatie.

Een opmerkelijk terugkerend thema in de reacties is dat het huidige onderwijssysteem gericht is op de gemiddelde leerling. Leerlingen die zagezegd ‘niet in de mal passen’, ‘niet aan de norm voldoen’ of ‘een afwijkend profiel’ hebben, worden binnen dit systeem snel benaderd als probleem. In de reacties wordt meerdere malen aangegeven dat hoogbegaafde kinderen hier ook tegenaan lopen. In de reacties wordt daarom opgeroepen om in het onderwijs meer uit te gaan van de meerwaarde van verschillen tussen leerlingen. Zoals in een reactie is opgenomen: “We moeten leren waarderen dat er verschillen zijn die ons ‘rijker’ maken. Door samen op te trekken leren we anderen begrijpen en leert de ander jou begrijpen”.

## 3.2 Mechanismen en maatregelen

Uit ervaringen van ouders en cijfers over speciaal onderwijs en ‘thuiszitters’ ontstaat het beeld dat kinderen met een beperking een ongelijke positie hebben bij toegang tot het primair onderwijs. In de kern heeft dit probleem mogelijk te maken met de manier waarop tegen beperkingen wordt aangekeken en hoe hiermee wordt omgegaan in het onderwijs. Daarbij ontstaan op allerlei manieren problemen bij toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking. Er zijn hierin twee zichtbare bewegingen: 1) Kinderen met een beperking worden niet toegelaten op een reguliere school en komen (ongewild) in het speciaal onderwijs terecht en 2) Kinderen krijgen een leerplichtonthefing en komen thuis te zitten of belanden in de zorg (zie 3.1).

In dit deelhoofdstuk zijn de schakels in de ketting tussen wetgeving en praktijk weergegeven met daarbij de in kaart gebrachte mechanismen die dit discriminatieprobleem (mogelijk) veroorzaken en in stand houden en maatregelen die invloed (zouden kunnen) hebben op betere toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking.<sup>88</sup> Omdat problemen bij toegang tot het onderwijs voor kinderen met een beperking niet als discriminatieprobleem worden benaderd, zijn er geen maatregelen gevonden specifiek gericht op het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Daarom zijn bestaande maatregelen in het overzicht opgenomen die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen of bestrijden van discriminatie tegen kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs. De mechanismen en maatregelen worden in dit deelhoofdstuk gezamenlijk behandeld, omdat het onderscheid tussen de twee in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend is. Zo kan een wet of interventie die bedoeld is als oplossing (maatregel) in de uitvoering weer problemen veroorzaken (mechanisme). Tegelijkertijd kan wetgeving of beleid afhankelijk van de context zowel discriminatie in de hand werken als discriminatie tegengaan. De analyses van mechanismen en maatregelen zijn afzonderlijk per schakel in de ketting weergegeven. In paragraaf 3.2.6 is een reflectie te vinden over de mechanismen en maatregelen als geheel.

### 3.2.1 Uitvoering

De problemen die ontstaan bij toegang tot het onderwijs voor kinderen met een beperking, zijn met name zichtbaar in de uitvoering. Met uitvoering wordt hier bedoeld alle actoren die betrokken (kunnen) zijn bij toegang tot onderwijs voor een kind met een beperking. Grof gezegd kunnen er problemen ontstaan in het kader van het stelsel passend onderwijs, bij leerplichtonthefingen en in (gebrek aan) samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Er lijkt geen samenhang te bestaan in de actoren die voor problemen zorgen. Dit kan verschillen per regio, per samenwerkingsverband en per school. Hieronder wordt een (niet uitputtend) overzicht gegeven van mechanismen in de uitvoeringspraktijk, waardoor kinderen vanwege hun beperking geen toegang krijgen tot een school. Vervolgens wordt gekeken naar maatregelen op uitvoeringsniveau die toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking willen bevorderen.

---

88 De schakels in de ketting zijn: uitvoering / handhaving / rechtsbescherming / beleid / wetgeving e- verdragen.

### *Mechanismen*

Binnen het systeem van passend onderwijs hebben scholen in de eerste plaats de plicht om algemene en individuele doeltreffende aanpassingen te verrichten, zodat ieder kind naar de school van zijn/haar keuze kan.<sup>89</sup> Als een school zelf geen ondersteuning kan bieden, heeft deze school een wettelijke verantwoordelijkheid om een andere passende plek te vinden voor een leerling met een ondersteuningsbehoefte die formeel is aangemeld.<sup>90</sup> Scholen ontwijken deze zogeheten zorgplicht door ouders voor de formele aanmelding te verwijzen naar andere scholen. Dit wordt ook wel ‘wegadviseren’ genoemd. Omdat dit wegadviseren plaatsvindt in de fase voor een formele aanmelding, is het moeilijk vast te stellen hoe vaak het voorkomt. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom scholen wegadviseren: scholen vinden het verstandig om ouders niet te laten wachten en hen meteen naar een andere school te verwijzen; scholen vinden het problematisch om tijd te investeren in een leerling die uiteindelijk niet wordt ingeschreven; scholen anticiperen op reacties van andere ouders die nadelen zouden kunnen zien voor hun eigen kinderen.<sup>91</sup> Over de meningen van andere ouders bestaan wisselende signalen. Volgens de Evaluatie Passend Onderwijs zijn andere ouders “over het algemeen positief over de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning in de klas”.<sup>92</sup> De Inspectie van het Onderwijs geeft juist aan dat ouders soms bang zijn “dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een negatieve invloed hebben op de leerresultaten van de rest van de groep”. Tegelijkertijd weet de inspectie op basis van eigen onderzoek dat het aantal leerlingen met hulpvragen in een leerjaar “geen effect [heeft] op de eindtoetsresultaten van leerlingen”.<sup>93</sup>

Reguliere scholen en leerkrachten missen vaak expertise en capaciteit op het gebied van specifieke ondersteuningsbehoeften en wijzen daarom kinderen af.<sup>94</sup> Leerkrachten vinden zichzelf niet in staat om goede ondersteuning te bieden aan kinderen met een beperking en ervaren overbelasting.<sup>95</sup> Informanten benoemen hierbij dat leerkrachten het spannend of ongemakkelijk vinden om kinderen met een beperking in de klas te hebben, omdat er sprake is van onbekendheid met en onwetendheid over een bepaalde beperking en ondersteuningsbehoeften.<sup>96</sup> Dit kan wijzen op handelingsverlegenheid of (onbewuste) vooroordelen van leerkrachten.<sup>97</sup>

Een kind met een beperking een plek bieden op school vergt voor reguliere scholen veel regelwerk en kan vastlopen op praktische details zoals een deur die te zwaar is, speciaal meubilair dat te duur is of een persoonlijk begeleider voor wie geen ruimte is in de klas.<sup>98</sup> Daarbij is onderwijshuisvesting van reguliere scholen vaak niet toegerust op wat kinderen met een beperking nodig hebben.<sup>99</sup>

89 Artikel 2 Wet gelijke behandeling handicap en chronische ziekte (WGBH/CZ).

90 Artikel 40 (4) Wet op het primair onderwijs (WPO).

91 Informanten DO8; Ledoux & Waslander 2020, p. 68-69.

92 Ledoux & Waslander 2020, p. 68-69.

93 *De Staat van het Onderwijs* 2020, p. 69.

94 Informanten DO1, DO2; Smits & Schoonheim 2015, p. 6.

95 Van der Meer 2016, p. 29; Martens & Weerstand 2020, p. 9, Ledoux & Waslander, p. 82-83.

96 Informanten DO1, DO2.

97 Openbaar gesprek K. Morgendorff in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, O.

98 Deze voorbeelden zijn afkomstig van informanten DO1, DO2, DO3.

99 Informanten DO1, DO2; Van der Meer 2016, p. 44, 75; *Toegankelijkheid van goederen en diensten* 2019, p. 35; Dekker e.a. 2017, p. 36.

De weg naar het speciaal onderwijs is makkelijker, omdat de nodige expertise en zorg op locatie aanwezig is, waardoor het niet apart geregeld hoeft te worden en omdat de gebouwen toegankelijk zijn voor kinderen met een beperking. Hierdoor worden ouders sneller die richting opgestuurd of zijn ze genoodzaakt die richting te kiezen, ondanks dat ze hun kind liever op een reguliere school in de buurt zouden hebben. Daarbij lijkt er bij sommige actoren een hardnekkige overtuiging te bestaan dat kinderen met een beperking thuishoren in het speciaal onderwijs.<sup>100</sup> Dit kan samenhangen met een vooroordeel dat kinderen met een beperking niet of nauwelijks in staat zijn om te leren.<sup>101</sup>

Gemeenten en scholen zetten ouders onder druk om een leerplichtonthefving aan te vragen wanneer er geen passende plek voor een kind kan worden gevonden op een school. Er zijn signalen dat ouders onder druk worden gezet met een dreiging dat er een melding zal worden gedaan bij Veilig Thuis.<sup>102</sup>

Er kan sprake zijn van gebrek aan eigenaarschap bij betrokken actoren, waardoor besluiten omtrent de toelating van een kind maanden kunnen duren en het kind ondertussen geen onderwijs krijgt.<sup>103</sup> Dit gebrek aan eigenaarschap hangt vaak samen met te weinig verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp.<sup>104</sup> In de praktijk functioneren onderwijs en jeugdhulp als gescheiden circuits.<sup>105</sup> Er bestaat onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en geldstromen. Zo kunnen financiële overwegingen een rol gaan spelen bij wel of geen plaatsing op een school door onduidelijkheid over wie de kosten van zorg op school zal dragen.<sup>106</sup>

Er bestaan grote verschillen tussen scholen en regio's als het gaat om toelating tot het onderwijs voor kinderen met een beperking.<sup>107</sup> Terwijl de ene school zich inzet om alle kinderen te kunnen toelaten, ontmoedigt de andere school ouders om kinderen met een ondersteuningsbehoefte aan te melden. Dit betekent dat de woonplaats van een kind bepalend kan zijn voor de toegang tot onderwijs. Hier komt de discretionaire ruimte van scholen en samenwerkingsverbanden aan de orde, waarmee ruimte wordt gelaten voor maatwerk, maar waardoor ook willekeur lijkt te ontstaan.

Toegang verkrijgen tot een school naar keuze of tot onderwijs in het algemeen, eist veel van ouders van kinderen met een beperking.<sup>108</sup> Informanten geven daarbij aan dat het vaak afhankelijk is van de capaciteiten van de ouders of een kind uiteindelijk een school vindt die bereid is de nodige ondersteuning te bieden. Volgens hen weten hoogopgeleide ouders en mondige ouders vaak beter de weg in het onderwijssysteem.<sup>109</sup> Daarnaast zijn vermogende ouders beter in staat om particulier onderwijs voor hun kind te bekostigen wanneer toegang tot regulier of speciaal onderwijs onmogelijk blijkt.<sup>110</sup> Dit duidt op de impact die doenvermogen, denkvermogen en sociaal economische status hebben op discriminatie bij toegang tot het basisonderwijs voor kinderen met een beperking.

100 Informanten DO1, DO2, DO3, DO4; Smits & Schoonheim 2015.

101 Informanten DO1; Smits 2018, p. 6-7.

102 Informanten DO1, DO4; *De staat van de ouder* 2020, p. 38.

103 Informanten DO4.

104 Informanten DO3. Dullaert 2019, p. 7.

105 Ledoux & Waslander 2020, p. 62.

106 Informanten DO1, DO2; Ledoux & Waslander 2020, p. 62.

107 Informanten DO1, DO2; *De staat van de ouder* 2020, p. 30; Heim & Weijers 2018.

108 *De staat van de ouder* 2020, p.15; Van Eck & Rietdijk 2017, p. 12; Smits & Schoonheim 2015, p. 18; Informanten DO1, DO4.

109 Informanten DO1, DO2, DO3, DO4.

110 Smits & Schoonheim 2015, p. 50.



Uit dit overzicht van problemen die kinderen met een beperking en ouders kunnen ervaren bij toegang tot het onderwijs, ontstaat het beeld van een complex veld met een groot aantal actoren waar toegang tot onderwijs op vele punten spaak kan lopen. Tegelijkertijd zijn er op uitvoeringsniveau ook voorbeelden van maatregelen om toegang tot onderwijs mogelijk te maken die voortkomen uit het veld zelf.

### *Maatregelen*

Het Programma Met Andere Ogen (2019 – ) is een beleidscoalitie tussen het onderwijsveld, het jeugdzorgveld en cliënt/ouderorganisaties, gesubsidieerd door OCW en VWS.<sup>111</sup> Het huidige programma liep tot en met 31 december 2021. Momenteel wordt verkend hoe het programma zich kan ontwikkelen tot transitienetwerk. Met dit programma is een lerend netwerk van professionals opgezet om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg te verbeteren en daarmee bij te dragen aan betere ontwikkelkansen voor elk kind. De coalitie wil met inclusief samenwerken het kind centraal stellen om te kunnen doen wat nodig is voor een bij het kind passende ontwikkeling.

Dit netwerk kan oplossingen bieden voor kinderen met een beperking als er zorg moet worden georganiseerd op school. Uit een gesprek met informanten ontstaat echter ook het beeld dat professionals uit dit netwerk worden ingeschakeld, juist omdat er problemen bij toegang tot onderwijs zijn ontstaan.<sup>112</sup> Het programma pleit ook voor veranderingen aan het stelsel als geheel en roept daarbij de landelijke politiek op om gebundelde financiering van onderwijs en zorg mogelijk te maken; vrijstellingen op grond van art. 5a van de Leerplichtwet terug te dringen; één ministerie voor onderwijs en jeugdzorg te creëren en wet- en regelgeving die interprofessionele samenwerking faciliteert.<sup>113</sup>

Samen-naar-schoolklassen (2015 – ) is een project van de Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind.<sup>114</sup> Via dit project worden initiatieven van ouders en scholen gefinancierd en ondersteund om een klas op te zetten waar kinderen met een beperking binnen een reguliere school onderwijs en zorg op maat krijgen. De stichting ondersteunt ook uitwisseling tussen scholen met een samen-naar-schoolklas door middel van netwerkbijeenkomsten. Er zijn ruim veertig samen-naar-schoolklassen, verspreid over Nederland.

Deze maatregel draait om particuliere initiatieven, gefinancierd door een stichting. In principe wordt hiermee in zekere zin toegang tot een reguliere basisschool voor kinderen met een beperking mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd kan dit initiatief ook als teken worden gezien dat er een gebrek is aan reguliere scholen waar kinderen met een beperking terecht kunnen. Daarbij worden de samen-naar-schoolklassen niet erkend als onderwijsprogramma, waardoor ouders een leerplichtonthefving moeten aanvragen zodat hun kind kan deelnemen aan een dergelijke klas.<sup>115</sup> Een informant gaf aan dat er in samen-naar-schoolklassen vaak kinderen zitten die nergens anders in het onderwijs (regulier en speciaal) terecht kunnen.<sup>116</sup>

111 aanpakmetandereogen.nl.

112 Informant DO3.

113 Eindterm 2021, p. 62; Agenderingspraatplaat 2021.

114 samennaarschool.nl.

115 Minderman 2020, p. 47; Kamerstukken II 2019/20, 31.497, nr. 348.

116 Informant DO1.



Naast de twee bovenstaande initiatieven zijn er ook meerdere initiatieven rondom inclusief onderwijs. Er zijn scholen te vinden die inclusief onderwijs bieden<sup>117</sup> en scholen en samenwerkingsverbanden die werken aan inclusiever onderwijs.<sup>118</sup> De insteek van deze initiatieven is dat alle kinderen uit de omgeving (ook kinderen met een ondersteuningsbehoefte) welkom zijn op een school. Daarnaast is in 2019 een praktijkplatform Inclusiever Onderwijs opgericht vanwaaruit scholen en samenwerkingsverbanden worden ondersteund die werken aan inclusiever onderwijs.<sup>119</sup> De Hogeschool Utrecht gaat leerkrachten opleiden om inclusief onderwijs te kunnen geven.<sup>120</sup>

De gesprekken met informanten geven de indruk dat de drie hierboven omschreven maatregelen bijdragen aan betere toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking.<sup>121</sup> Tegelijkertijd lijkt er veel afhankelijk te zijn van welwillende en gemotiveerde individuen. Een overeenkomst tussen deze maatregelen op uitvoeringsniveau is dat er bij alle aandacht wordt besteed aan positieve beeldvorming over kinderen met een beperking in het regulier onderwijs. Kenmerkend is ook dat er in alle maatregelen elementen zitten van kennisdeling en uitwisseling van ervaringen. Het project Met Andere Ogen en het Platform Inclusiever onderwijs nemen het VN-verdrag Handicap en het VN-Kinderrechtenverdrag als uitgangspunt.

### 3.2.2 Handhaving

De rol van de Inspectie van het Onderwijs kan gezien worden als mechanisme en als maatregel. Scholen ervaren prestatiedruk van de inspectie en denken dat de onderwijsresultaten zullen afnemen naarmate er meer kinderen met een beperking op een school zitten.<sup>122</sup> Dit lijkt ten onrechte, omdat de inspectie bij de beoordeling van een school rekening moet houden met het feit dat er leerlingen met een ondersteuningsbehoefte op school zitten.<sup>123</sup> Het is volgens informanten ook mogelijk dat scholen zich verschuilen achter de angst voor slechte onderwijsresultaten om kinderen met een beperking buiten de deur te houden.<sup>124</sup> Volgens de Verbeteraanpak passend onderwijs ligt er een taak voor de inspectie om transparant te zijn over wat er wordt meegewogen bij de beoordeling van kwaliteit.<sup>125</sup>

De Inspectie van het Onderwijs houdt ook toezicht op de uitvoering van taken van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en (sinds 2019) op de uitvoering van de zorgplicht door scholen.<sup>126</sup> Deze handhaving door de inspectie kan als maatregel worden gezien om toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking te waarborgen. Informanten delen echter de ervaring dat handhaving door de Inspectie er ook toe kan leiden dat problemen met toegang juist verergeren, omdat samenwerkingsverbanden bang zijn om de wet te overtreden. Volgens informanten durft een samenwerkingsverband dan bijvoorbeeld geen maatwerkvoorzieningen meer te treffen buiten bestaande wet- en regelgeving, omdat de Inspectie van het Onderwijs heeft gedreigd met een administratieve boete.<sup>127</sup> Hier bestaat een uitdaging voor de inspectie om goed om te gaan met situaties waarbij wet- en regelgeving belemmerend werken.<sup>128</sup>

117 Greven & Hartholt 2016.

118 Van Veen & Van der Steenhoven 2021.

119 'Wat doen wij', naarinclusieveronderwijs.nl.

120 'HU gaat leraren opleiden om inclusiever onderwijs te geven', hu.nl, 11 februari 2021.

121 Informanten DO1, DO3, DO4.

122 Informanten DO1, DO4; Van der Meer 2016, p. 38.

123 Regeling leerresultaten PO 2020.

124 Informant DO8.

125 Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 29.

126 'Samenwerkingsverbanden passend onderwijs', Inspectie van het Onderwijs.nl; 'Toezicht en handhaving zorgplicht passend onderwijs', Inspectie van het Onderwijs.nl.

127 Informant DO1.

128 Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 29.

### 3.2.3 Rechtsbescherming

De rechtsbescherming voor ouders en kinderen met een ondersteuningsbehoefte bij geschillen omtrent toegang tot onderwijs, bevat zowel mechanismen die het probleem in stand houden als maatregelen die oplossingen kunnen bieden.

Ten eerste zijn er onderwijsconsulenten bij wie ouders terecht kunnen voor onafhankelijk advies of bemiddeling.<sup>129</sup> Deze onderwijsconsulenten kunnen echter pas ingeroepen worden nadat er al een conflict is ontstaan met een school, terwijl ouders volgens informanten vaak al veel eerder behoefte hebben aan advisering en begeleiding bij toegang tot onderwijs voor hun kind.<sup>130</sup>

Voor ouders van kinderen met een beperking die problemen ervaren bij toegang tot een school, bestaan er vervolgens verschillende mogelijkheden van rechtsbescherming via de Geschillencommissie passend onderwijs, het College voor de Rechten van de Mens en de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs. Door deze verschillende, deels overlappende mogelijkheden is er sprake van fragmentatie in de geschillenprocedures op het gebied van passend onderwijs.<sup>131</sup> Experts raden aan om de positie van de geschillencommissie te versterken en een heldere competentieafbakening tussen de verschillende rechtsgangen vast te leggen.<sup>132</sup> In het kader van de Verbeteraanpak passend onderwijs zijn er door het ministerie van OCW gesprekken gevoerd met de Geschillencommissie passend onderwijs over een structurele positie voor de geschillencommissie en het bindend maken van diens uitspraken.<sup>133</sup>

Informanten beschouwen de huidige mogelijkheden van rechtsbescherming als ontoereikend, omdat er te weinig wordt gedacht vanuit het belang en de rechten van het kind. Procedures kunnen daarbij volgens de informanten heel zwaar zijn voor ouders en kinderen, omdat er veel nadruk kan komen te liggen op het kind als probleem.<sup>134</sup>

### 3.2.4 Beleid

Op beleidsniveau zijn er maatregelen te vinden die een bijdrage zouden kunnen leveren aan betere toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking. Deze maatregelen komen uit de Verbeteraanpak passend onderwijs die in november 2020 is gestart en waarover in december 2021 een voortgangsrapportage is gepubliceerd.<sup>135</sup> De verbeteraanpak bevat 25 maatregelen en plannen voor een routekaart naar inclusiever onderwijs. Van de 25 maatregelen is een aantal gericht op handhaving (3.2.2) en rechtsbescherming (3.2.3) en een aantal gaat over een wetsvoorstel (3.2.5). Van de overige beleidsmaatregelen zijn er verschillende relevant voor toegang tot het primair onderwijs en die aansluiten op de mechanismen in de uitvoering.

Om wegadviseren door scholen tegen te gaan is er – naast het toezicht op de wettelijke zorgplicht dat sinds 2019 wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs – door het ministerie van OCW een brief opgesteld voor schoolbesturen met informatie over hun verantwoordelijkheden in het kader van de zorgplicht.<sup>136</sup>

129 onderwijsconsulenten.nl.

130 Informant DO1.

131 Jansen 2020, p. 19.

132 Jansen 2020, p. 20; Bierkens & Zoontjens 2018, p. 57.

133 Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 25.

134 Informanten DO1, DO4.

135 Kamerstukken II 2020/21, 31.497, nr. 371; Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021.

136 Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 14-15.

Het ministerie van OCW benadrukt dat het niet de bedoeling is dat ouders in een geschil over passend onderwijs door de school onder druk worden gezet met een (dreiging van) een Veilig Thuis-melding. Ter verheldering is dit opgenomen in het nieuwe handelingskader over de implementatie van de meldcode Veilig Thuis in het onderwijs.<sup>137</sup> Daarnaast heeft het ministerie van OCW plannen om instrumenten (zoals een praatplaat) te laten ontwikkelen om scholen en ouders informatie te geven over welke stappen mogelijk zijn bij meningsverschillen over passend onderwijs.<sup>138</sup>

Momenteel wordt er door het ministerie van OCW samen met het onderwijsveld gewerkt aan een landelijke norm voor basisondersteuning waarin staat wat reguliere scholen minimaal moeten kunnen bieden aan ondersteuning.<sup>139</sup> Mogelijk wordt deze norm in de toekomst wettelijk verankerd. In het onderwijsveld zijn er verschillen van mening over de wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.<sup>140</sup> Een dergelijke norm kan duidelijkheid bieden voor scholen en ouders en vermindert de willekeur tussen scholen. Tegelijkertijd kan een basisnorm ook gaan gelden als limiet voor wat scholen kunnen aanbieden en door scholen worden aangegrepen om leerlingen juist niet toe te laten.<sup>141</sup> Dit geeft het beeld dat een landelijke norm in de praktijk kan gaan functioneren als maatregel tegen discriminatie, maar ook als mechanisme dat discriminatie in stand houdt. Deze dilemma's komen ook naar voren uit eerder onderzoek naar de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.<sup>142</sup>

Twee beleidsmaatregelen zijn gericht op het informeren en opleiden van leerkrachten. Er is een brochure gemaakt voor leraren in het primair onderwijs over wat zij kunnen en moeten doen in het kader van passend onderwijs.<sup>143</sup> Daarnaast worden er door het ministerie van OCW gesprekken gevoerd met lerarenopleidingen om leraren beter voor te bereiden op passend onderwijs. Het ministerie geeft hierbij wel aan dat er weinig mogelijkheden zijn om te sturen op het curriculum van lerarenopleidingen, omdat deze vraaggestuurd zijn vanuit de beroepsgroep.<sup>144</sup>

Het experiment onderwijszorgarrangementen (2021) is bedacht om samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp tijdelijk beter mogelijk te maken, met het oog op wetwijziging in de toekomst. Het experiment is een ontwerp-AMvB van het ministerie van OCW en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) dat op tijdelijke basis wetgeving wijzigt op het gebied van bekostiging, onderwijstijd, inhoud van onderwijs en locatie van onderwijs. In het experiment mogen geselecteerde onderwijszorginitiatieven gedurende vijf jaar afwijken van de regels om een beter aanbod en maatwerkoplossingen tot stand te brengen. Reacties op de ontwerp-AMvB via de internetconsultatie suggereren dat belangenorganisaties voorstander zijn van het experiment, maar zich afvragen hoeveel kinderen hier werkelijk baat bij zullen hebben en of dit tot een duurzame oplossing zal leiden voor alle kinderen met ondersteuningsbehoefte.<sup>145</sup>

137 *Handelingskader onderwijs 2020*, p. 7.

138 *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*, p. 27.

139 *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*, p. 12.

140 Ledoux & Waslander 2020, p. 92.

141 Informanten DO8; *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*, p. 12-13.

142 Heim & Weijers 2018.

143 *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*, p. 30.

144 *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*, p. 34-35.

145 Reacties op consultatie 'Besluit experiment onderwijszorgarrangementen', internetconsultatie.nl, november-december 2021.

Ter verbetering van de kwaliteit van ondersteuning in het onderwijs en grotere toegankelijkheid van het regulier onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte, is er een beleidsregel ‘Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs’.<sup>146</sup> Dit experiment loopt tot augustus 2027 en scholen kunnen zich jaarlijks aanmelden om hieraan mee te doen. De voortgangsrapportage Verbeteraanpak passend onderwijs geeft aan dat er via dit experiment steeds meer wordt geleerd over samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs ‘op de weg naar inclusiever onderwijs’.<sup>147</sup> De bedoeling is dat dit experiment zal leiden tot veranderingen in wetgeving die dergelijke samenwerking in de toekomst structureel mogelijk maken.

Het ministerie van OCW is bezig met een routekaart met randvoorwaarden en stappen om inclusiever onderwijs in 2035 mogelijk te maken. Samen met het onderwijsveld wordt invulling gegeven aan deze routekaart.<sup>148</sup> Informanten zijn teleurgesteld over de tijd die het kost om formeel stappen te zetten richting inclusief onderwijs en delen de mening dat er een duidelijke visie en sturing vanuit de regering nodig is om inclusief onderwijs tot stand te brengen.<sup>149</sup> De Verbeteraanpak passend onderwijs bevat een monitoringsprogramma waarmee de voortgang van alle maatregelen gedurende zes jaar wordt bijgehouden. De geschiktheid van het huidige stelsel voor inclusiever onderwijs wordt ook meegenomen in de monitoring.<sup>150</sup>

In een notendop bestaan de beleidsmaatregelen die relevant zijn voor toegang tot onderwijs uit: actoren informeren over het bestaande systeem, een landelijke norm voor basisondersteuning vaststellen, ruimte scheppen voor experimenten buiten het systeem om, een routekaart om het systeem inclusiever te maken en monitoring van het geheel. Deze maatregelen kunnen niet los worden gezien van de maatregelen op het gebied van handhaving (3.2.2) en wetgeving (3.2.4). Het is op dit moment nog niet duidelijk of deze maatregelen uit de verbeteraanpak zullen leiden tot betere toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking. Wat wel opvalt, is dat het discriminatieperspectief geen onderdeel is van de maatregelen. Informanten zijn kritisch op de verbeteraanpak en verwachten dat de maatregelen geen werkelijke verbetering teweeg zullen brengen, omdat er nog geen zicht is op structurele verandering van het systeem als geheel.<sup>151</sup>

### 3.2.5 Wetgeving en verdragen

Bij wetgeving zijn er zowel mechanismen te vinden die dit discriminatieprobleem in stand houden als maatregelen die gericht zijn op betere toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking. Daarnaast heeft Nederland verdragen ondertekend waarin normen zijn vastgelegd die direct verband houden met toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking.

<sup>146</sup> Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020 – BWBR0043773; voor voorbeelden van experimenten zie: Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs 2020.

<sup>147</sup> Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 46.

<sup>148</sup> Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 47.

<sup>149</sup> Informanten, DO1, DO2, DO3, DO4. Om deze reden is er een WOB-verzoek over inclusief onderwijs gedaan: ‘Deelbesluit 1 op Wob-verzoek over inclusief onderwijs’, rijksoverheid.nl.

<sup>150</sup> Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021, p. 53-55.

<sup>151</sup> Informanten DO1, DO4.

### Wetgeving

**De Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte** (hierna: WGBH/CZ) verbiedt discriminatie op grond van een beperking bij het verlenen van toegang tot een onderwijsinstelling (artikel 5b(c)). Scholen moeten daarnaast op grond van de WGBH/CZ, bij een verzoek van een leerling om een doeltreffende aanpassing, onderzoeken of deze aanpassing mogelijk is (artikel 2). Als de school na goed onderzoek kan aantonen dat deze aanpassing een onevenredige belasting voor de school oplevert, dan hoeft de leerling niet te worden toegelaten. Deze wet bevat daarom geen recht op toegang tot een school naar keuze. Deze wet kan wel een oplossing bieden voor individuele leerlingen die niet worden toegelaten tot een school. Tegelijkertijd kan deze wet ook een uitweg zijn voor scholen. Daarbij is het de vraag of er binnen het huidige systeem niet een meerderheid bestaat aan reguliere scholen, waarbij een doeltreffende aanpassing onevenredig belastend kan zijn. De WGBH/CZ kan hierbij zowel als maatregel worden gezien voor individuele leerlingen en als mechanisme, omdat er geen verandering teweeg wordt gebracht in het structurele probleem.

**Het systeem van passend onderwijs** is niet vastgelegd in één enkele wet, maar is tot stand gekomen via een wijziging van verschillende onderwijswetten.<sup>152</sup> In het algemeen gezien is deze wetgeving weinig normatief ingevuld. Zo laat de wetgeving open of kinderen met een beperking thuishoren in het reguliere onderwijs of het speciaal onderwijs. Ook vult de wet niet in welke leerlingen in aanmerking komen voor extra ondersteuning. In plaats daarvan worden deze keuzes overgelaten aan het onderwijsveld. Hiermee is een stelsel gecreëerd met open normen en veel autonomie.<sup>153</sup> In de praktijk kan zich dit vertalen in ruimte voor initiatieven die toegankelijkheid bevorderen, maar ook in ruimte voor discriminatie bij toegang tot het onderwijs (zie 3.2.1).

Risico's op discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot onderwijs zijn geen onderdeel geweest van de behandeling van het Wetsvoorstel passend onderwijs in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.<sup>154</sup> Deze behandelingen van het wetsvoorstel geven ook weer dat inclusief onderwijs ten tijde van de totstandkoming van passend onderwijs veel minder op de agenda stond en door bewindspersonen expliciet niet als optie werd beschouwd voor het Nederlandse onderwijssysteem. Er zijn in de debatten geen verwijzingen gemaakt naar het VN-verdrag Handicap. De Memorie van toelichting van de wetgeving passend onderwijs maakt eveneens geen vermelding van discriminatierisico's en het VN-verdrag.<sup>155</sup> Het gebrek aan een normatieve invulling van de wetgeving kwam wel voorbij tijdens de behandelingen van het wetsvoorstel. Zo wilde de Eerste Kamer regelmatig worden geïnformeerd over de implementatie van de wet, omdat de gevolgen van open normen en autonomie moeilijk waren in te schatten.<sup>156</sup> Verder valt het op dat in al deze debatten veelvuldig de termen zorgleerling en thuiszitter worden gebruikt. Uit de openbare gesprekken kwam naar voren dat dergelijke terminologie vooroordelen bevestigd en de focus legt op het kind als probleem: het kind dat zorg nodig heeft en het kind dat thuis zit.<sup>157</sup>

152 Wijzigingswet enkele onderwijswetten van 1 januari 2018.

153 Waslander 2020, p. 5.

154 Handelingen I 2012/13, nr. 2, item 8, p. 17-37; Handelingen I 2012/13, nr. 2, item 10, p. 52-74; Handelingen II 2011/12, nr. 59, item 20, p. 32-90; Handelingen II 2011/12, nr. 61, item 4, p. 16-32; Handelingen II 2011/12, nr. 61, item 8, p. 38-81.

155 Kamerstukken II 2011/12, 33.106, nr. 3.

156 Waslander 2020, p. 22.

157 Openbaar gesprek K. Morgendorff in Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, O, p. 4; Openbaar gesprek met G. Holman, in: Kamerstukken I 2021/22 CXLVI, Q, p. 14.

Gedurende de eerste zes jaar van passend onderwijs vond er een evaluatie plaats van het stelsel.<sup>158</sup> Dit kan worden beschouwd als maatregel tegen discriminatie, omdat knelpunten in het stelsel aan het licht worden gebracht. Zo komen meerdere van de discriminatiemechanismen in de uitvoering naar voren uit de evaluatie (3.2.1). In de evaluatie zelf is echter geen aandacht besteed aan discriminatie. Omdat de evaluatie van passend onderwijs is uitgegaan van de oorspronkelijke beleidsdoelen, is ook de discussie over inclusief onderwijs niet meegenomen.<sup>159</sup> De evaluatie heeft wel geleid tot meerdere maatregelen die zijn samengebracht in de Verbeteraankpak passend onderwijs.

Gaandeweg wordt er via beleid (zie 3.2.4) en wetsvoorstellen meer invulling gegeven aan passend onderwijs. Zo wordt er momenteel gewerkt aan een wettelijk hoorrecht voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Deze wettelijke verankering moet samengaan met een implementatieplan gericht op de meerwaarde van een dergelijk hoorrecht.<sup>160</sup> Het doel hiervan is om leerlingen expliciet te betrekken bij de vraag wat voor ondersteuning er nodig is. Omdat de positie van de leerling met een beperking hierdoor wordt versterkt, kan dit worden beschouwd als maatregel tegen discriminatie bij toegang tot onderwijs.

**De Leerplichtwet** maakt het op dit moment nog mogelijk om leerlingen vrij te stellen van de leerplicht als deze op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt zijn om tot een school te worden toegelaten.<sup>161</sup> Dit functioneert in de praktijk als een soort ‘vluchtroute’ uit het onderwijs. Op dit moment zijn er twee wetsvoorstellen ingediend om dit artikel van de Leerplichtwet aan te passen. Daarnaast is er discussie geweest over de mogelijkheid om in plaats van leerplicht, leerrecht wettelijk vast te leggen.

Met het Initiatiefwetsvoorstel invoering leerrecht wordt beoogd om vrijstelling op grond van artikel 5a te beperken tot situaties waarin een persoon niet in staat is of zal zijn om zich te ontwikkelen en ontplooien. Daarbij wordt de huidige verklaring van geschiktheid om tot een school of een instelling te worden toegelaten, vervangen door een verklaring over de ontplooiingsmogelijkheden van de jongere.<sup>162</sup> Met het wetsvoorstel Wijziging Leerplichtwet 1969 vrijstelling bij lichamelijke of psychische gronden wordt beoogd dat een vrijstelling alleen wordt afgegeven als dit het beste aansluit bij het kind. Met dit doel wordt een onderwijskundige benaderingswijze onderdeel van de vrijstellingsprocedure en wordt variatie in de duur van de vrijstelling mogelijk gemaakt.<sup>163</sup> Reacties op de wetsvoorstellen via de internetconsultaties en gesprekken met informanten laten zien dat organisaties instemmend reageren op het beperken van de ‘vluchtroute’, maar zich afvragen of kinderen hierdoor werkelijk beter toegang krijgen tot onderwijs als onderwijs dat voldoet aan de leerbehoeften van een kind niet voorhanden is.<sup>164</sup>

Naar aanleiding van een Tweede Kamermotie is er in 2016 onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om leerrecht of het recht op onderwijs structureel te verankeren in wetgeving.<sup>165</sup> In 2013 heeft ook de Kinderombudsman hiervoor gepleit.<sup>166</sup> Hoewel de ideeën hiervoor breder zijn dan onderwijs voor kinderen met een beperking, zouden dergelijke wetswijzigingen wel de

158 Ledoux & Waslander 2020.

159 Ledoux & Waslander 2020, p. 38.

160 *Voortgangsrapportage verbeteraankpak passend onderwijs 2021*, p. 16.

161 Artikel 5(a) Leerplichtwet 1969.

162 ‘Consultatie wet invoering leerrecht’, internetconsultatie.nl.

163 ‘Consultatie Wijziging Leerplichtwet 1969 vrijstelling bij lichamelijke of psychische gronden’, internetconsultatie.nl.

164 Informanten DO1, DO4, DO5; ‘Consultatie wet invoering leerrecht’, internetconsultatie.nl; ‘Consultatie Wijziging Leerplichtwet 1969 vrijstelling bij lichamelijke of psychische gronden’, internetconsultatie.nl.

165 *Kamerstukken II 2015/16, 34.300 VIII*, nr. 47; Huisman & Zoontjens 2016.

166 Stam & Vreeburg – Van der Laan 2013.

positie van deze kinderen bij toegang tot onderwijs kunnen versterken. Op dit moment bestaan er geen plannen om dergelijke wetswijzigingen in gang te zetten.

**De Jeugdwet** heeft invloed op toegang tot het onderwijs, omdat voor kinderen met een beperking vaak via de Jeugdwet zorg moet worden geregeld op school. Er is op wettelijk niveau onvoldoende samenwerking gewaarborgd tussen jeugdzorg en onderwijs.<sup>167</sup> Deze ‘schotten’ tussen onderwijs en zorg leiden ertoe dat kinderen met een beperking toegang tot een school kan worden ontzegd, omdat de zorg niet goed kan worden geregeld op de schoollocatie.<sup>168</sup>

Het wetsvoorstel Doorbraakaanpak onderwijs en jeugdzorg heeft ten doel om te voorkomen dat kinderen thuis komen te zitten, omdat er vanuit onderwijs en jeugdhulp geen passend aanbod kan worden geregeld. Er wordt een wettelijke verplichting gecreëerd voor samenwerkingsverbanden en gemeenten om gezamenlijk een doorbraakaanpak vast te leggen. Via de internetconsultatie hebben organisaties wisselend op dit wetsvoorstel gereageerd. Beroepsorganisaties zijn voorstander van een doorbraakaanpak, terwijl belangenorganisaties laten weten dat een dergelijke doorbraakaanpak geen oplossing is voor het probleem en niet zal leiden tot een passende plek voor elk kind.<sup>169</sup>

In het **Bouwbesluit** en de **Wet op het primair onderwijs** wordt toegankelijkheid van onderwijs-huisvesting voor kinderen met een beperking onvoldoende gewaarborgd. Hoewel het Bouwbesluit bepalingen bevat omtrent de toegankelijkheid van gebouwen zoals brede doorgangen en liften, zijn er in het Bouwbesluit geen eisen opgenomen over deuren die zelfstandig door een persoon met een functiebeperking kunnen worden geopend.<sup>170</sup> Op grond van de Wet op het primair onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw, terwijl de school verantwoordelijk is voor het onderhoud.<sup>171</sup> Deze verdeelde verantwoordelijkheid bevordert geen samenwerking en creëert voor schoolbesturen prikkels om onderhoud uit te stellen, zodat zij sneller in aanmerking komen voor nieuwbouw.<sup>172</sup> Dit is mogelijk een mechanisme dat discriminatie bij toegang tot het onderwijs mede in stand houdt.

### Verdragen

**Internationale en Europese mensenrechtenverdragen** bevatten verplichtingen om toe te werken naar een inclusief onderwijssysteem, waarbij kinderen met en zonder beperking samen naar school gaan. Deze verplichting vloeit voort uit het VN-verdrag Handicap (artikel 24), het VN Kinderrechtenverdrag (artikel 28), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (artikel 13), het Europees Sociaal Handvest (artikel 15) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 2 Eerste Protocol).<sup>173</sup> Daarnaast bestaat er ook de (door Nederland ondertekende) Verklaring van Salamanca, waarmee 92 regeringen en 25 internationale organisaties afspraken hebben gemaakt over inclusief onderwijs.<sup>174</sup> Op grond van deze verdragen en de Verklaring van Salamanca wordt een inclusief onderwijssysteem erkend als het meest geschikte middel om non-discriminatie in de uitvoering van het recht op onderwijs te waarborgen.<sup>175</sup>

167 Peeters e.a. 2018, p. 13.

168 Informanten DO2, DO4.

169 ‘Consultatie Doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp’, internetconsultatie.nl.

170 College voor de Rechten van de Mens 11 februari 2020, oordeel 2020-9.

171 Artikelen 91-92 en 106 Wet op het primair onderwijs.

172 Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap 2020, p. 28.

173 Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap 2020; Schoonheim e.a. 2019; Veldman 2019; Minderman 2020.

174 The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education 1994.

175 Vervat in uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: EHRM, 23 februari 2016 (Cam/Turkije), § 64; Stojan v Roemenië; The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education 1994.



### 3.2.6 Discussie

Hoewel er in het individuele geval steeds andere actoren kunnen worden aangewezen die de toegang tot een basisschool voor een kind met een beperking belemmeren, lijkt het de combinatie van mechanismen te zijn die ervoor zorgt dat kinderen met een beperking discriminatie ervaren bij toegang tot het primair onderwijs. Zo kunnen vooroordelen over kinderen met een beperking een rol spelen, maar kunnen praktische moeilijkheden in het organiseren van zorg op school of onbekendheid met de ondersteuningsbehoefte bij een specifieke beperking net zo goed meespelen in besluiten over het wel of niet toelaten van een kind op een school.

Ondanks dat er een wettelijk discriminatieverbod bestaat, zijn er op wetgevingsniveau onvoldoende duidelijke normen waarmee kinderen met een beperking recht krijgen op toegang tot onderwijs. Op uitvoeringsniveau is het daarmee afhankelijk van individuele actoren of een kind wordt uitgesloten of toegelaten. Actoren zoals samenwerkingsverbanden, schoolleiders, leerkrachten of intern begeleiders die niet bereid zijn om kinderen toe te laten tot een school kunnen zich verschuilen achter de wet en praktische obstakels. Terwijl actoren die willen zorgen dat kinderen met een beperking terechtkunnen op de school van hun keuze, belemmeringen ervaren en onvoldoende steun vinden in de wet. Aan de ene kant bestaat er een systeem van passend onderwijs dat uitsluiting van kinderen met een beperking mogelijk maakt of in ieder geval niet tegengaat. Aan de andere kant worden drijfveren van individuele actoren leidend in onderwijsmogelijkheden voor kinderen met een beperking. Bij dit laatste kunnen ook (onbewuste) vooroordelen meespelen. Mogelijk is hier een wisselwerking gaande tussen systeemdiscriminatie en onbewuste of risicomijdende discriminatie.<sup>176</sup>

Binnen alle schakels zijn maatregelen gevonden die worden getroffen. Vanuit handhaving, beleid en wetgeving wordt meer invulling gegeven aan het stelsel van passend onderwijs. De toegangsproblemen lijken goed in beeld en worden onder andere aangepakt door middel van extra toezicht, betere informatie over het stelsel passend onderwijs en experimenten om te kijken of het stelsel moet worden aangepast. Maatregelen op uitvoeringsniveau lijken veelal afhankelijk van initiatieven van ouders, scholen of professionals. Het meest opvallende hierbij zijn de verschillen tussen de maatregelen vanuit het ministerie van OCW (3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5) en de maatregelen vanuit de uitvoeringspraktijk (3.2.1). Door het ministerie wordt er aan aspecten van het onderwijssysteem gesleuteld, maar is er geen sprake van positieve beeldvorming over kinderen met een beperking in het onderwijs of stimulering van scholen om kinderen met een beperking toe te laten.<sup>177</sup> Daarbij ontbreekt vanuit de regering (vooralsnog) een visie gericht op inclusie van kinderen met een beperking in het regulier onderwijs. Op uitvoeringsniveau bevatten de verschillende maatregelen allemaal elementen van positieve beeldvorming en is inclusief onderwijs overwegend het uitgangspunt.

Het is lastig om specifieke kansrijke maatregelen aan te wijzen die duurzaam impact kunnen hebben op het voorkomen en bestrijden van discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs. Volgens informanten is de beweging naar inclusief onderwijs die lijkt te ontstaan vanuit de praktijk de meest kansrijke aanpak tegen discriminatie bij toegang tot onderwijs.<sup>178</sup> Belangenorganisaties roepen hierbij om een eenduidige visie en aanpak vanuit de regering om inclusief onderwijs mogelijk te maken.<sup>179</sup> Terwijl leerkrachten vertegenwoordigd in de Algemene Onderwijsbond juist vraagtekens plaatsen bij de haalbaarheid

<sup>176</sup> Zie ook Hoofdrapport par. 2.2.

<sup>177</sup> Dergelijke positieve beeldvormingscampagnes en stimulering om mensen met een beperking aan te nemen zijn wel uitgevoerd op de arbeidsmarkt, zie: Deelrapport arbeidsmarkt, par. 4.2.

<sup>178</sup> Informanten DO1, DO2, DO4.

<sup>179</sup> Minderman 2020.



van inclusief onderwijs met de bestaande uitdagingen in het onderwijs.<sup>180</sup> Andere stakeholders uit het onderwijsveld en de zorgsector hebben het over de noodzaak tot een transitie of een omslag in de structuur, cultuur en werkwijze van het systeem als geheel.<sup>181</sup> De vraag is dan of de routekaart naar inclusiever onderwijs van het ministerie van OCW dit kan ondersteunen en versterken.<sup>182</sup> Voor dit onderzoek is het met name interessant op wat voor manieren inclusief onderwijs een maatregel kan zijn tegen discriminatie en hoe de overheid en de wetgever hier een rol in zouden kunnen spelen. Het volgende deelhoofdstuk is hier daarom aan gewijd.

### 3.3 Inclusief onderwijs als anti-discriminatiemaatregel

Het tegengaan van discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs kan niet worden vervat in individueel afgebakende good practices. Uit het voorgaande deelhoofdstuk (3.2) is het duidelijk dat het hier gaat om een complex probleem, waarin verschillende mechanismen en een diversiteit aan actoren een rol spelen. Verbetering van de situatie van kinderen met een beperking in het onderwijs blijkt daarbij onlosmakelijk verbonden met de discussies rondom inclusief onderwijs.<sup>183</sup> Omdat er in dit onderzoek vanuit discriminatieperspectief wordt gekeken naar toegangsproblemen die kinderen met een beperking ervaren in het primair onderwijs, wordt inclusief onderwijs hier als maatregel tegen discriminatie verkend. Met andere woorden: op wat voor manier kan inclusief onderwijs discriminatie van kinderen met een beperking in het onderwijs tegengaan?

Op basis van bestaand onderzoek kan niet worden aangetoond dat inclusie een rechtstreekse oplossing is voor discriminatie.<sup>184</sup> Tegelijkertijd wordt inclusie vaak aangedragen als de wenselijke tegenhanger van discriminatie. Inclusief onderwijs wordt eveneens beschouwd als de beste manier om non-discriminatie in het onderwijs te waarborgen.<sup>185</sup> In theorie is inclusief onderwijs een rechtstreekse oplossing: als het algemene praktijk is dat kinderen met en zonder beperking op een reguliere school samen onderwijs volgen, gaat dat in tegen discriminatie. In de praktijk betekent inclusief onderwijs echter niet automatisch dat er geen discriminatie meer plaatsvindt in het onderwijs.<sup>186</sup> Wanneer er sprake is van validisme in de maatschappij, kan dit net zo goed doorwerken in een inclusief onderwijssysteem.<sup>187</sup> Dan rijst de vraag of inclusief onderwijs onder bepaalde voorwaarden discriminatie kan tegengaan. Dit deelhoofdstuk besteedt daarom aandacht aan valkuilen waardoor validisme aanwezig blijft, zelfs als het onderwijs formeel inclusief is. Vervolgens wordt er gekeken naar wat er nodig is om inclusief onderwijs te laten werken tegen discriminatie.<sup>188</sup> Hiervoor wordt gebruikgemaakt van bestaand (internationaal) onderzoek over inclusief onderwijs en praktijken in Nederland en andere landen. Omdat er zelfs in landen met inclusief onderwijs nog steeds sprake is van kritiek op het onderwijssysteem, is er voor gekozen om in dit deelhoofdstuk geen individuele landen als good practice aan te wijzen, maar om lessen te trekken uit de ervaringen van meerdere landen met inclusief onderwijs.<sup>189</sup>

180 Inzet AOB evaluatie vijf jaar passend onderwijs 2020.

181 Zie bijvoorbeeld: *Eindterm 2021*, p. 6; *WOB verzoek inclusief onderwijs 2021*, p. 78.

182 *Kamerstukken II 2020/21*, 31.497, nr. 371; *Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021*; Deze routekaart wordt eind 2022 verwacht.

183 Bestaande discussies rondom inclusief onderwijs in Nederland zijn aangehaald in paragraaf 3.1.4.

184 Openbaar gesprek I. Andriessen in *Kamerstukken I 2021/22*, CXLVI, M.

185 Informanten DO1, DO2, DO3, DO4; Dit is ook terug te vinden in: *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education 1994*; Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens komt tot eenzelfde conclusie: EHRM, 23 februari 2016 (Cam/Turkije), paragraaf 64.

186 Er bestaat veel onderzoek dat laat zien dat er wereldwijd sprake is van een gat tussen de theorie en praktijk van inclusief onderwijs, zie bijvoorbeeld Reeves, Harris & Phelan 2020.

187 Hehir 2002.

188 Hoe inclusief onderwijs in Nederland tot stand kan worden gebracht, valt buiten het bereik van dit onderzoek. Er is al veel over geschreven. Zie bijvoorbeeld: *Steeds inclusiever 2020*; [naarinclusieveronderwijs.nl](http://naarinclusieveronderwijs.nl); 'Dossier: Inclusief Onderwijs', [defenceforchildren.nl](http://defenceforchildren.nl).

189 Reeves, Harris & Phelan 2020, p. 3; Kusters e.a. 2021.

### 3.3.1 Inclusief onderwijs en validisme

Er bestaan verschillende valkuilen waardoor validisme kan blijven voortbestaan binnen de context van inclusief onderwijs. Deze valkuilen hebben te maken met de betekenissen die worden gegeven aan inclusie, de manieren waarop kinderen met een beperking worden benaderd in wetgeving, beleid en praktijk, perverse prikkels en de attitudes van schoolleiders, leerkrachten, ouders en leerlingen.

Ten eerste bestaat er een risico dat inclusief onderwijs alleen als geografisch vraagstuk wordt benaderd. Onderwijs wordt dan beschouwd als inclusief wanneer kinderen met en zonder beperking in dezelfde reguliere school onderwijs volgen. Fysiek op dezelfde locatie onderwijs krijgen, betekent echter niet vanzelfsprekend inclusie van kinderen met een beperking en afwezigheid van validisme. Dit kan het geval zijn wanneer scholen niet volledig inclusief zijn of wanneer inclusiviteit slechts een label is dat niet verder is doorgevoerd. Het kan gaan om scholen waarbij kinderen met een beperking weliswaar op dezelfde locatie, maar in een aparte klas les krijgen en er ook geen sociale interactie plaatsvindt tussen kinderen met en zonder beperking.<sup>190</sup> Of het zijn scholen waar kinderen met een beperking worden uitgesloten van bepaalde schoolactiviteiten zoals gymnastiek of schoolkamp.<sup>191</sup> Dit raakt ook aan de discussie over wanneer een school als inclusief kan worden beschouwd.

Gebrek aan werkelijke inclusie kan daarnaast ontstaan wanneer inclusie wordt gelijkgetrokken met voldoen aan de heersende norm. Onderwijs en scholen zijn dan vormgegeven met de ‘gemiddelde leerling’ in gedachten en kinderen met een beperking moeten hier zo goed mogelijk in passen om uitsluiting te voorkomen.<sup>192</sup> Hiermee ontstaat het beeld dat kinderen met een beperking alleen in het regulier onderwijs thuishoren als zij het onderwijs van de andere leerlingen niet verstoren. Dit hangt samen met de meer algemene validistische opvatting dat mensen met een beperking minderwaardig zijn ten opzichte van ‘normale’ mensen zonder beperking.<sup>193</sup>

Een gerelateerde valkuil heeft te maken met de manier waarop kinderen met een beperking worden benaderd in wetgeving, beleid en praktijk. Wanneer bijvoorbeeld het medische model van handicap wordt gehandhaafd bij inclusief onderwijs, dan wordt de beperking nog steeds gezien als een probleem dat moet worden opgelost (zie ook deelhoofdstuk 3.1). Kinderen met een beperking worden dan beschouwd als ‘afwijkend’ of ‘defect’ en hun beperking wordt gezien als oorzaak van uitsluiting.<sup>194</sup> Kinderen met een beperking kunnen ook worden beschouwd als ‘verstorend’, ‘duur’ of ‘niet leerbaar’. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de manieren waarop kinderen met een beperking kunnen worden benaderd. In de kern draait deze valkuil om het fenomeen dat het kind en/of de beperking wordt geproblematiseerd, in plaats van de omgeving of praktijk die uitsluiting teweegbrengt.<sup>195</sup>

190 Runswick-Cole 2011; Sverrisdóttir & Jóhannesson 2020.

191 Runswick-Cole 2011; Sverrisdóttir & Jóhannesson 2020.

192 Reeves, Harris & Phelan 2020, p. 12.

193 Runswick-Cole 2011, p. 4-5. Zie ook Eindrapport par. 2.3.

194 Sverrisdóttir & Jóhannesson 2020, p. 45. Kusters e.a. 2021.

195 Reeves, Harris & Phelan 2020, p. 12.

Een andere valkuil bestaat uit perverse prikkels in een (formeel inclusief) onderwijssysteem die discriminatie van kinderen met een beperking in de hand kunnen werken. Dit kunnen financiële prikkels zijn en prestatieprikkels. Perverse financiële prikkels kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer voorzieningen voor kinderen met een beperking (onbedoeld) gaan werken als verdienmodel. Het kan dan bijvoorbeeld lucratief worden om zoveel mogelijk of zo complex mogelijke kinderen met een beperking aan te nemen.<sup>196</sup> Hierbij kan het ook voorkomen dat scholen of ouders zich gedwongen voelen om de beperking van hun kind extra te benadrukken om financiën binnen te halen.<sup>197</sup> Dergelijke financiële prikkels leggen wederom de nadruk op beperking als een 'duur probleem'. Prestatieprikkels daarentegen, kunnen scholen bewegen om kinderen met een beperking juist buiten de deur te houden. Wanneer scholen worden beoordeeld aan de hand van de resultaten van hun leerlingen, kan dat betekenen dat zij minder bereid zijn leerlingen met een beperking aan te nemen vanuit het vooroordeel dat zij een risico vormen voor de gemiddelde schoolprestaties.<sup>198</sup>

Uit onderzoek over inclusief onderwijs blijkt verder dat de attitudes van schoolleiders, leerkrachten, ouders en leerlingen eveneens een rol spelen in de mate waarin kinderen met een beperking werkelijk onderdeel worden van een school.<sup>199</sup> Als validistische vooroordelen in de hoofden en handelingen van deze actoren blijven voortbestaan, dan is er ook nog steeds bij inclusief onderwijs risico op discriminatie. De valkuil hierbij is dat er aan dergelijke vooroordelen geen aandacht wordt besteed bij de uitvoering van inclusief onderwijs.

### 3.3.2 Inclusief onderwijs vrij van discriminatie

Hoewel inclusief onderwijs in theorie discriminatie uit de wereld kan helpen, blijkt de praktijk weerbarstig. Er kan zelfs worden beargumenteerd dat inclusief onderwijs niet kan worden bereikt als validisme niet wordt aangepakt.<sup>200</sup> Uit onderzoek en bestaande praktijken van inclusief onderwijs komen verschillende aandachtspunten naar voren die kunnen bijdragen aan het tegengaan van discriminatie door middel van inclusief onderwijs.

Ten eerste is het belangrijk dat inclusief onderwijs uitgaat van de meerwaarde van diversiteit. Het betekent dat verschillen tussen leerlingen worden omarmd en diversiteit wordt gezien als kans. Dit uitgangspunt moet overal terugkomen: bij de inrichting en bekostiging van het onderwijs, in de schoolcultuur en in onderwijswetgeving en -beleid. Bij inclusieve scholen die als good practice worden omschreven, komt dit meermaals terug. Bij deze scholen is diversiteit een kracht die wordt gewaardeerd en gevierd, en is deze meerwaarde van diversiteit een diepgewortelde mentaliteit.<sup>201</sup> Deze waardering van diversiteit moet ook expliciet terugkomen in wetgeving en beleid.<sup>202</sup>

196 Slee 2018, p. 36.

197 Reeves, Harris & Phelan 2020, p. 13.

198 Slee 2018, p. 31.

199 Zie bijvoorbeeld: Freer 2021; Kilinc 2021; DeMatthews, Serafani & Watson 2021; Paseka & Schwab 2020; Boyle, Anderson & Allen 2020.

200 Hehir, 2002; Slee 2018, p. 46.

201 Greven & Hartholt 2016, p. 6; Körner e.a. 2018, p. 5.

202 Hardy & Woodcock 2015.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat er wordt gewerkt met een breed concept van inclusie. Dit betekent dat er naast handicap ook rekening wordt gehouden met de invloeden van onder andere etniciteit, gender en sociaaleconomische status.<sup>203</sup> Inclusief onderwijs is dan “een proces van aanpakken van en reageren op de diversiteit aan behoeften van alle leerlingen”.<sup>204</sup> Het omarmen van diversiteit wordt daarmee het omarmen van diversiteit in alles: cultuur, afkomst, leerstijlen, economische factoren.<sup>205</sup> Of met andere woorden: “Inclusief onderwijs gaat niet alleen over het plaatsen van leerlingen met een beperking in klassen met medeleerlingen zonder beperking; het is niet het ‘dumpen’ van leerlingen in een onveranderd systeem. In plaats daarvan gaat het over hoe, waar, waarom en met welke consequenties we *alle* leerlingen onderwijzen”.<sup>206</sup>

Op deze manieren komt de nadruk niet te liggen op het kind met een beperking waar een school iets mee moet, maar op de capaciteit van het onderwijssysteem, scholen, klassen en onderwijsprogramma’s om verschillen tussen leerlingen te omarmen.<sup>207</sup> Dit kan worden versterkt als financiering voor scholen niet wordt gekoppeld aan hoeveel leerlingen ondersteuning nodig hebben, maar aan de mate waarin een school capaciteit opbouwt om een diverse leerlingenpopulatie te kunnen bedienen.<sup>208</sup> Onderdeel van deze benadering is dat inclusief onderwijs wordt gezien als ontwikkelproces van het onderwijssysteem als geheel. Inclusief onderwijs is dan “een proces om de capaciteit van het onderwijssysteem te versterken om alle leerlingen te bereiken”.<sup>209</sup>

Wanneer inclusief onderwijs wordt gezien als doorlopend proces, past het ook beter in de maatschappelijke opgave van inclusie. Inclusief onderwijs kan discriminatie onvoldoende tegenaan als er niet ook aandacht is voor het bestrijden van validisme in de maatschappij als geheel.<sup>210</sup> Dit betekent dat er bij de uitvoering van inclusief onderwijs aandacht moet zijn voor positieve beeldvorming en bewustwording over het bestaan van vooroordelen over mensen met een beperking.<sup>211</sup> Tegelijkertijd kan inclusief onderwijs bijdragen aan een inclusievere samenleving, doordat kinderen vanaf jonge leeftijd ondergedompeld zijn in een gemeenschap waar diversiteit wordt gewaardeerd.<sup>212</sup>

---

203 Runswick-Cole 2011, p. 2; *Kwestie: Inclusief Onderwijs – naast leerplicht ook ontwikkelrecht* 2021. Openbaar gesprek K. Morgendorff in *Kamerstukken I* 2021/22, CXLVI, O, p. 8.

204 ‘What is “inclusive education”? Interview with the UNESCO-IBE Director, Clementina Acedo’, [ibe.unesco.org](http://ibe.unesco.org), 13 november 2011.

205 T. Hehir e.a. 2016.

206 Barton 1997, p. 234.

207 Slee 2018, p. 30.

208 Slee 2018, p. 36.

209 *Policy Guidelines on Inclusion in Education* 2009, p. 8.

210 Slee 2018, p. 30, p. 46.

211 Smits 2018, p. 4-5.

212 *Effecten van inclusief onderwijs* 2019.

### 3.4 Deelconclusie

Kinderen met een beperking krijgen minder makkelijk toegang tot het primair onderwijs dan kinderen zonder beperkingen. Als ouders hun kind met een beperking willen inschrijven op een reguliere basisschool, lijkt het afhankelijk van willekeur of hun kind als vanzelfsprekend wordt toegelaten, wordt benaderd als probleem of meteen uitgesloten. Bij uitsluiting is het speciaal onderwijs een alternatief, maar ook daar worden niet alle kinderen met een beperking toegelaten. Zo zijn er kinderen met een beperking die met een vrijstelling van de leerplicht thuis zitten of worden opgevangen in een kinderdagcentrum of andere zorgsetting. Tegelijkertijd betekent uitsluiting van een reguliere school niet alleen uitsluiting op onderwijsgebied, maar heeft dit ook invloed op uitsluiting op allerlei andere levensgebieden. In dit onderzoek zijn deze ongelijke positie en deze verschillende vormen van uitsluiting benaderd als discriminatieprobleem. Een kort overzicht van de resultaten van dit onderzoek is terug te vinden in de samenvatting aan het begin van dit rapport. In deze deelconclusie zijn de resultaten van dit onderzoek bijeengebracht om te beoordelen wat de wetgever kan doen om dit discriminatieprobleem tegen te gaan. Met dit doel zijn hier overkoepelende en samenhangende mechanismen weergegeven die het probleem in stand houden, met daarbij aanknopingspunten voor de wetgever.

Ten eerste worden problemen die kinderen met een beperking ervaren bij toegang tot het primair onderwijs over het algemeen niet gekenmerkt als discriminatie. Onderwijsprofessionals spreken niet van discriminatie, belangenorganisaties signaleren problemen zonder discriminatie te benoemen, discriminatie wordt niet meegenomen in wetsevaluaties en het ministerie van OCW neemt maatregelen zonder dat discriminatie daarin aan bod komt. Zelfs in de behandeling van het Wetsvoorstel passend onderwijs in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer kwamen risico's op discriminatie niet aan de orde. Onbewuste vooroordelen over kinderen met een beperking blijven zo buiten beeld en het lijkt geaccepteerd dat deze kinderen als probleem worden beschouwd. Dit kan een eerste aanknopingspunt zijn voor de wetgever: let er bij de behandeling van wetsvoorstellen die mensen met een beperking raken op dat discriminatoire effecten aan bod komen (ex ante-toets). Als een dergelijke wet vervolgens wordt geëvalueerd, heeft het meerwaarde om ook naar discriminatoire (neven)effecten te kijken (ex post-toets). Het VN-verdrag Handicap kan hiervoor als basis dienen. Daarbij geldt ook het adagium 'niets over ons zonder ons', wat hier betekent: betrek mensen met een beperking in het wetgevingsproces.

Vervolgens worden kinderen met een beperking in het maatschappelijke en politieke debat over onderwijs nog veel geproblematiseerd en kan dit uitsluiting of ongelijke behandeling in de hand werken. Er wordt gesproken over 'zorgleerlingen', 'thuiszitters' en kinderen die 'niet leerbaar' zijn. Verder bestaan er hardnekkige overtuigingen dat kinderen met een beperking in het regulier onderwijs prestaties van andere leerlingen negatief zouden beïnvloeden, terwijl de Inspectie van het Onderwijs heeft aangetoond dat dit onjuist is. Als tegengewicht is meer aandacht nodig voor de mogelijkheden en talenten van kinderen met een beperking en de meerwaarde van diversiteit in het onderwijs. Daarmee zou de focus kunnen worden verschoven naar de belemmerende omgeving als probleem, in plaats van de beperking en/of het kind. Positieve beeldvorming over kinderen met een beperking in het onderwijs is zeldzaam in Nederland en komt vooralsnog alleen voort uit praktijkinitiatieven. Een concreet aanknopingspunt voor de wetgever hierbij is: let op taalgebruik tijdens het wetgevingsproces en wees bewust van de negatieve of positieve beeldvorming die hiermee gepaard gaat.

Verder hebben actoren in het onderwijsveld zoals schoolleiders, onderwijsprofessionals en samenwerkingsverbanden veel discretionaire ruimte. Ouders van kinderen met een beperking kunnen er niet van op aan of ze met open armen zullen worden ontvangen of de deur worden gewezen. De manier waarop in het onderwijs wordt omgegaan met ondersteuningsbehoeften van kinderen met een beperking, verschilt per regio en per school. Dit hangt ook samen met professionaliteit en organisatiecultuur. De ene school omarmt leerlingendiversiteit en streeft naar inclusie, de andere school kampt met handelingsverlegenheid van het personeel als het gaat om kinderen met een beperking. Deze verschillende benaderingen en culturen zijn allemaal mogelijk binnen de bestaande wetgeving passend onderwijs. Dit betekent niet direct dat de wetgever deze discretionaire ruimte met wetgeving moet inperken. Juist omdat elk kind met een beperking recht heeft op passende ondersteuning, is er ruimte nodig voor maatwerk. Een aanknopingspunt is wel dat de wetgever zich bewust zou moeten zijn van de effecten van veel discretionaire ruimte op discriminatie en deze effecten goed in de gaten houdt. Dit zou wederom kunnen terugkeren in een ex post-toets van wetgeving. Hieruit zouden vervolgens maatregelen kunnen voortvloeien gericht op de bevordering van professionaliteit en capaciteitsopbouw bij reguliere scholen om kinderen met een beperking te onderwijzen. Het is ook belangrijk om te beseffen dat heersende opvattingen over kinderen met een beperking in het onderwijs hun weerklank vinden in de discretionaire ruimte. Zo hangt discretionaire ruimte weer samen met de eerder genoemde beeldvorming via taalgebruik.

Ten slotte kan de beweging richting inclusief onderwijs niet buiten beschouwing worden gelaten. Nederland is met de ratificatie van het VN-verdrag Handicap verplichtingen aangegaan om toe te werken naar een inclusief onderwijssysteem. Hoewel discussies rondom de haalbaarheid, betaalbaarheid en effectiviteit van inclusief onderwijs niet zijn opgedroogd, lijkt er vanuit belangenorganisaties en het onderwijsveld een steeds grotere roep te zijn om hier concrete stappen in te zetten. Daarnaast is het ministerie van OCW bezig met een routekaart naar inclusiever onderwijs en is een streven naar inclusief onderwijs opgenomen in het huidige coalitieakkoord. Dit wil niet zeggen dat inclusief onderwijs een rechtstreekse oplossing is voor discriminatie tegen kinderen met een beperking in het onderwijssysteem. Lessen uit andere landen laten zien dat de praktijk weerbarstig is en discriminatie binnen een inclusief onderwijssysteem kan blijven voortbestaan als er geen rekening wordt gehouden met bepaalde valkuilen en voorwaarden. Een algemeen aanknopingspunt voor de wetgever is dat als het komt tot nieuwe wetgeving of wetswijzigingen voor inclusief onderwijs, het waardevol is om de ervaringen uit andere landen hierin mee te nemen. Specifieke aanknopingspunten voor de wetgever uit andere landen zijn: neem de meerwaarde van diversiteit als uitgangspunt, werk vanuit een breed concept van inclusie waarin naast handicap ook rekening wordt gehouden met andere verschillen en koppel financiering van onderwijs aan capaciteitsopbouw voor inclusie. En vooral: inclusief onderwijs is, net als discriminatie bestrijden, een ontwikkelproces dat wordt aangegaan zonder dat er een eind in zicht is.

## 4. Etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs

In dit hoofdstuk gaat over het tweede geselecteerde discriminatieprobleem: etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Eerst staat in de probleembeschrijving een analyse van de aard en omvang van het probleem (zie paragraaf 4.1). Vervolgens (paragraaf 4.2) volgt een inventarisatie van mechanismen en maatregelen aan de hand van de schakels in het kettingmodel van de POC. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op aanknopingspunten voor de wetgever (deelconclusie paragraaf 4.3).

### 4.1 Probleemomschrijving

In dit eerste deel van het hoofdstuk worden de aard van het probleem, de omvang van het probleem en enkele samenhangende factoren (religie/levensovertuiging en sociaaleconomische status) behandeld.

#### 4.1.1 Aard van het probleem

##### *Terminologie*

Dit hoofdstuk gaat niet primair om toelating, zoals het vorige hoofdstuk, maar om discriminatie *na* toelating. Het te onderzoeken discriminatieprobleem is etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Etnische discriminatie en discriminatie met betrekking tot afkomst worden hierbij opgevat als synoniemen. Juridisch gaat het om de discriminatiegrond ras.

##### *Aspecten van de leeromgeving*

Een discriminatie-ervaring kan ontstaan als een docent zélf bepaald gedrag vertoont. Bijvoorbeeld: Een hbo-docent blijft aan het begin van de pandemie maar doorgaan over corona tegen een aantal studenten met een Chinese achtergrond.<sup>213</sup> Een andere docent begint steeds over Erdogan tegen een aantal studenten met een Turkse achtergrond.<sup>214</sup> Een discriminatie-ervaring kan ook ontstaan als een docent inadequaat (in de optiek van de getroffen student) reageert op discriminerend gedrag van een student jegens een andere student. Bijvoorbeeld: op het moment dat een groepje studenten met een Marokkaanse achtergrond de collegezaal binnenloopt, begint een ander groepje “Minder! Minder! (etc.)” te scanderen. De aanwezige docent reageert hier niet op.<sup>215</sup> Met andere woorden: handelingsonzekerheid of -verlegenheid van docenten in de omgang met een diverse studentenpopulatie (het kan ook gaan om niet goed reageren op stereotyperende grapjes<sup>216</sup> of op protesten van studenten als de docent diverse groepjes samenstelt<sup>217</sup> e.d.) kan leiden tot een leeromgeving waarin sommige studenten zich op basis van hun achtergrond buitengesloten voelen.<sup>218</sup> In lijn met de opzet van de POC valt gedrag van studenten onderling buiten dit onderzoek als het plaatsvindt buiten de onderwijscontext

213 Informant DO7.

214 Informant DO9.

215 Informant DO7. Ongetwijfeld hebben de betreffende studenten zich hierbij laten inspireren door Geert Wilders (PVV). “De Hoge Raad heeft op dinsdag 6 juli 2021 de uitspraak van het hof in Den Haag in de ‘minder minder’-zaak in stand gelaten. (...) Daarmee is de veroordeling van Geert Wilders definitief geworden. (...) Het gerechtshof veroordeelde op vrijdag 4 september 2020 Wilders voor groepsbelediging. Voor het aanzetten tot discriminatie, waarvoor hij in 2016 door de rechtbank Den Haag nog werd veroordeeld, volgde voor het hof vrijspraak. Hij kreeg geen straf.” ‘Strafzaak Wilders’, rechtspraak.nl 2021.

216 Informant DO9 benadrukt dat voorzichtigheid geboden is bij grapjes in de leeromgeving: wat voor de één grappig is, kan voor de ander echt niet door de beugel.

217 Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI*, P.

218 De Jong & Wolff 2018.

waarvoor de docent verantwoordelijk is (bijvoorbeeld bij studentenverenigingen). Er zijn in de literatuur wel aanwijzingen dat het gedrag van studenten onderling ook buiten de onderwijscontext tot uitsluiting en benadeling kan leiden.<sup>219</sup>

Het is natuurlijk wenselijk om discriminatie-ervaringen in het hoger onderwijs zoveel mogelijk te voorkomen. Los daarvan is het van belang om te weten dat zulke ervaringen de prestaties van studenten negatief kunnen beïnvloeden. Onbewust geuite vooroordelen en microagressies die plaatsvinden in het onderwijs kunnen bijvoorbeeld leiden tot het mechanisme *stereotype threat*. Daarvan is sprake als iemand die een test of taak moet uitvoeren, uit angst dat zijn prestaties een bevestiging zullen zijn van een negatief stereotype, daadwerkelijk minder goed presteert. Dat leidt tot onderpresteren en tot minder deel uitmaken van de leeromgeving.<sup>220</sup> Verder is het aannemelijk dat studenten die zich door mechanismen als impliciete bias en microagressies buitengesloten voelen, ook onzekerder zijn. Daarmee zijn ze ook gevoeliger voor *stereotype threat*, met als gevolg dat deze studenten onderpresteren en zich daardoor nog minder deel voelen uitmaken van hun leeromgeving: een vicieuze cirkel.<sup>221</sup> Overigens zegt een meerderheid van de studenten en scholieren met een discriminatie-ervaring dat zij een sterker persoon zijn geworden van het meemaken van discriminatie.<sup>222</sup> In het algemeen hebben mensen verschillende manieren ontwikkeld om met discriminatie-ervaringen om te gaan.<sup>223</sup>

Betekent het bovenstaande dat een leeromgeving waarin zowel docenten als studenten geen discriminerend gedrag vertonen ‘discriminatievrij’ is? Dat ligt genuanceerder. Uit kwalitatief onderzoek aan de Universiteit Utrecht naar de studentbeleving van diversiteit & inclusie blijkt dat studenten zich ook gekwetst of buitengesloten kunnen voelen door andere aspecten van de leeromgeving.<sup>224</sup> “Over het algemeen vertelden studenten dat de onderwijsomgeving best oké is, maar wanneer we doorvroegen kwamen er toch voorbeelden van dingen die niet oké zijn.”<sup>225</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om de lesstof zelf: het viel een student rechten bijvoorbeeld op dat cursussen die actualiteiten aanhaalden wel aandacht hadden voor nieuws over corona, maar niet voor nieuws rondom de *Black Lives Matter*-beweging.<sup>226</sup> Ander voorbeeld:

“(…) een geneeskundepracticum, waarbij de practicumbegeleider geen antwoord had op de vraag hoe je een pupil van een oog moet onderzoeken wanneer deze bijna niet van een donkerbruine iris te onderscheiden is. ‘Dat was niet alleen ongemakkelijk voor de student met de donkere ogen bij wie het probleem tijdens het practicum ontstond’, zegt Verbree, ‘Maar het is ook zorgelijk voor de geneeskunde. Hier worden de dokters voor de toekomst opgeleid. Wat nou als die dokter later iemand met erg donkere ogen in de praktijk tegenkomt en niet weet hoe ze moeten worden onderzocht?’ (..) ‘De voorbeelden, casussen en afbeeldingen die in het onderwijs worden gebruikt zijn in de ogen van studenten vaak nog stereotyperend’.”<sup>227</sup>

219 Siebers 2014, zoals geciteerd in Esajas 2017, p. 23.

220 De Jong & Wolff 2018.

221 De Jong & Wolff 2018.

222 Andriessen e.a. 2020, p. 70.

223 Andriessen e.a. 2020, p. 70.

224 ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.

225 Verbree in: ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.

226 ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.

227 ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.



Het kan ook gaan om de diversiteit onder auteurs van te bestuderen literatuur en om de invalshoeken waarmee er vanuit de literatuur naar de wereld wordt gekeken.<sup>228</sup> Verder blijkt de diversiteit onder de docenten van belang voor de studentbeleving van diversiteit & inclusie,<sup>229</sup> onder andere vanwege het grote belang van rolmodellen.<sup>230</sup> Zulke aspecten van de leeromgeving zijn niet direct discriminerend (zie definitie directe discriminatie in hoofdrapport), maar kunnen er bij elkaar wel voor zorgen dat sommige groepen studenten zich buitengesloten voelen, minder thuis op de opleiding of zelfs (sociaal) onveilig – met mogelijke gevolgen voor het studiesucces.<sup>231</sup> Met andere woorden: samengenomen en op den duur kan van deze aspecten een structureel discriminerend effect uitgaan.

### *Controversen over ‘woke’*

De zogenaamde ‘woke’-beweging in (onder andere) het hoger onderwijs is mede ontstaan om dit soort hervormingen door te voeren – met andere woorden: het onderwerp leeft. ‘Wokisme’ wordt hier gedefinieerd als een “houding van mensen die zich bewust zijn van maatschappelijke en raciale misstanden en die daartegen protesteren of in actie komen”.<sup>232</sup> Wokisme gaat oorspronkelijk vooral over de discriminatiegrond afkomst (van *African Americans*),<sup>233</sup> maar wordt nu breder gebruikt (o.a. gender, seksuele voorkeur). In de context van dit deelrapport bedoelen we wokisme m.b.t. afkomst als er wokisme staat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de roep om aanpassingen in het curriculum, zodat niet alleen westerse perspectieven aan bod komen, aanpassingen in het taalgebruik, zodat onnodig kwetsen van minderheidsgroepen wordt voorkomen (bijvoorbeeld met het n-woord) en aanpassingen in de samenstelling van de staf, die in het Nederlandse hoger onderwijs (nog) lang niet zo divers is als de studentenpopulatie.

De hervormingen die worden geassocieerd met het woke-gedachtegoed roepen ook weerstand op. Als het wokisme deels een emancipatiebeweging is, dan is het sociologisch gezien logisch dat de beweging niet alleen enthousiaste reacties oproept. Op de universiteiten heeft de controverse vaak betrekking op de vrijheid van meningsuiting, de academische vrijheid, (zelf) censuur en mogelijke ongelijke behandeling bij het uitoefenen daarvan. Wat deze weerstand relevant maakt voor deze studie, is dat de portee van de beweging wordt omgedraaid: critici menen namelijk dat wokisme juist zelf tot discriminatie leidt. Vaak gaat het dan over discriminatie op basis van politieke overtuiging of levensovertuiging/religie (zie verder). Is een discriminatievrije leeromgeving een steriele omgeving, waarin alleen bepaalde onderwerpen, ideeën en overtuigingen besproken kunnen worden?<sup>234</sup> Soms gaat het echter ook om omgekeerde discriminatie met betrekking tot afkomst i.p.v. overtuiging. Een dergelijke discriminatie-ervaring of het risico daarop kan bijvoorbeeld ontstaan als mensen slechts tot het kenmerk ‘witte man’ worden gereduceerd.<sup>235</sup>

228 ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.

229 ‘UU-docenten zijn onbewust kwetsend en gebruiken stereotyperingen’, scienceguide.nl, 11 mei 2021.

230 Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI*, P.

231 Informant DO10.

232 ‘Het Engelse leenwoord ‘woke’ is in hoog tempo vernederlandst’, trouw.nl, 15 april 2021.

233 ‘Hoe ‘woke’ zich ontwikkelde van een term uit de strijd tegen racisme tot scheldwoord’, Volkskrant.nl, 10 mei 2021.

234 Informant DO6.

235 ‘Een ‘links bolwerk’ vol ‘wokies’ – hoe wakker is de UvA nu echt?’, folia.nl 17 december 2021. “Reductionisme (Latijn: reducirere, herleiden, terugvoeren) is de filosofische en wetenschappelijke opvatting volgens welke de natuur van complexe entiteiten steeds herleid kan worden tot meer fundamentele entiteiten. Deze opvatting kan worden toegepast op filosofische objecten, maar ook op natuurkundige fenomenen, op verklaringen, theorieën en meningen (...). Al te gretig reductionisme – een term van filosoof Daniel Dennett – is het als te veel met te weinig verklaard wordt”, ‘Reductionisme’, nl.wikipedia.org.

“Ik vind dat inderdaad problematisch, al vind ik dat bepaalde kenmerken tegelijkertijd best iets kunnen zeggen over de machtspositie. Ik ben een witte man, ben afdelingsvoorzitter en hoogleraar en heb een vast contract. Slechts een kwart van de hoogleraren is vrouw, bijna niemand van hen is zwart. Als het dus gaat over die mismatch, vind ik dergelijke reducties dus zeker wel relevant. De grens voor mij ligt echt bij de weigering om iets te lezen of te behandelen. (...) Radicale nieuwsgierigheid is belangrijk. Geen Kant willen lezen omdat hij een witte man was, of Heidegger omdat hij fout was in de oorlog, dat vind ik zeer problematisch.”<sup>236</sup>

Dergelijk reductionisme kan discriminerend overkomen op de overwegend witte docentenpopulatie en witte studenten. Er is geen onderzoek beschikbaar waaruit blijkt hoe vaak dit voorkomt en hoeveel last mensen ervan hebben.

Dan iets over de controversen rondom de labels woke en wokisme zelf. Er bestaat over de definitie in de maatschappij geen consensus:

“Waar woke nu precies voor staat, blijft onduidelijk. (...) Volgens het Cambridge woordenboek staat woke voor een verhoogd bewustzijn van sociale problemen als racisme en ongelijkheid. Over het algemeen kan gesteld worden dat mensen die ‘wakker zijn’, staan voor zaken als meer diversiteit en inclusie en dat zij alert zijn op zaken die als kwetsend kunnen worden ervaren.”<sup>237</sup>

Het is interessant dat het tegenwoordig vaak de critici zijn die bepaalde hervormingen als woke bestempelen. Dit is een van de redenen dat de labels niet onomstreden zijn bij aanhangers van de betreffende ideeën zelf. De discussie hierover is anno 2022 nog in volle gang. Om deze reden worden de labels in deze studie met de grootst mogelijke voorzichtigheid gebruikt – afgezien van deze paragraaf nauwelijks. Het mag duidelijk zijn dat, in termen van deze studie, het bevorderen van wokisme dus zowel als een maatregel tegen discriminatie kan worden gezien als juist als een maatregel die tot discriminatie leidt.

### *Samenhang met religie en levensovertuiging*

Discriminatie op basis van afkomst is in de bredere Nederlandse maatschappij vaak gekoppeld aan religie. In Nederland overlappen etnische en religieuze scheidslijnen in de beeldvorming vaak.<sup>238</sup> Een vrouw met een hoofddoek wordt bijvoorbeeld snel gezien als ‘Marokkaans’ of ‘Turks’. ‘Omgekeerde’ discriminatie-ervaringen met betrekking tot afkomst in Nederland hangen ook vaak samen met verschillen in religieuze opvattingen c.q. levensovertuigingen. Omgekeerde discriminatie-ervaringen ontstaan in Nederland vaker als het gevoel bij de dominante groep ontstaat dat de eigen gebruiken (vaak de traditioneel dominante) onder druk staan.<sup>239</sup> In een studie uit 2009 in opdracht van de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling naar discriminatie op de Haagse Hogeschool verwoordden de onderzoekers dit fenomeen als volgt:

<sup>236</sup> Hoogleraar Globalisering en afdelingsvoorzitter van mediastudies Jeroen de Kloet in: ‘Een ‘links bolwerk’ vol ‘wokies’ – hoe wakker is de UvA nu echt?’, folia.nl 17 december 2021.

<sup>237</sup> ‘Een ‘links bolwerk’ vol ‘wokies’ – hoe wakker is de UvA nu echt?’, folia.nl 17 december 2021.

<sup>238</sup> Informant DO7, DO9.

<sup>239</sup> Informant DO6. Bijv. studievereniging alcoholvrij? Geen handen schudden?

“Autochtone mensen noemen (...) dat zij druk of discriminatie ‘de andere kant’ uit voelen: bijvoorbeeld het opdringen van religieuze opvattingen door studenten over normatieve onderwerpen aan anderen, het gevoel minder makkelijk over voor jou vanzelfsprekende waarden als man-vrouw gelijkheid, vrijheid in seksuele oriëntatie etc. te kunnen spreken. Of überhaupt de rentree die religie gemaakt heeft op de school en hoe naar hun gevoel het seculiere karakter onder druk staat. Ook politieke druk is voelbaar; de vraag door allochtone studenten ‘of u ook mee demonstreert tegen Gaza?’ kan spanning oproepen of je wel eerlijk kunt antwoorden dat je loyaliteit bij je Joodse schoonfamilie ligt. Heb je dan nog wel positie in die klas?”<sup>240</sup>

In de betreffende studie naar een specifieke onderwijscontext werd zelfs geconcludeerd dat het niet mogelijk was om de discriminatiegronden afkomst en religie van elkaar te scheiden.

#### 4.1.2 Omvang van het probleem

Wat is de omvang van het probleem? Er is geen specifiek onderzoek beschikbaar dat hier duidelijkheid over verschaft. Om toch een indruk te krijgen, worden hieronder enkele bronnen besproken die in ieder geval deels een antwoord geven op deze vraag. Allereerst komt het belang van de factor sociaaleconomische status aan de orde, als (alternatieve) verklaring voor mogelijke onderwijsachterstanden van bijvoorbeeld studenten met een migratieachtergrond. Een specifiek onderzoek naar drie universiteiten laat echter tegelijkertijd zien dat etnische groepsverschillen in studiesucces ook samenhangen met de onderwijscontext c.q. de leeromgeving. Externe en interne klachten over etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs komen ook aan bod: die zijn er nauwelijks. Onder andere uit enquêteonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt echter dat discriminatie-ervaringen in het hoger onderwijs veel vaker voorkomen dan uit de klachten blijkt. Tot slot worden de onderwijsbrede (d.w.z. leerlingen en studenten vanaf 15 jaar in verschillende onderwijssectoren, waaronder het hoger onderwijs) resultaten van onderzoek van het SCP naar etnische discriminatie aangehaald. Ook deze resultaten suggereren dat het probleem groter is dan uit de klachten blijkt. Hoe omvangrijk het probleem in het hoger onderwijs is, valt echter ook op basis van dit onderzoek niet precies te zeggen.

#### *Sociaaleconomische status*

Allereerst is het goed om het belang van de factor sociaaleconomische status te benoemen. Het is zeker niet zo dat het geringere studiesucces van studenten met een bepaalde etnische achtergrond, dat in sommige contexten (nog) bestaat (zie verder),<sup>241</sup> een-op-een door discriminatie te verklaren valt. Zo moeten studenten met een niet-westerse migratieachtergrond vaker hun studie zelf bekostigen.<sup>242</sup> En op dit moment zijn veel Nederlandse studenten met een migratieachtergrond zogenoemde eerstegeneratiestudenten. Dit kan een deel van het verschil in studiesucces, dat in sommige contexten zichtbaar is, verklaren: eerstegeneratiestudenten lopen vaker studievertraging op en vallen vaker uit.<sup>243</sup> Dit is echter steeds minder vaak het geval, bijvoorbeeld omdat Nederlandse studenten met een migratieachtergrond broers of zussen hebben die óók hoger onderwijs volgen (of gevolgd hebben).<sup>244</sup> Ze zijn dus steeds minder vaak ‘de eerste uit het gezin’ (de gebruikelijke definitie). Omgekeerd is het wel zo dat opleidingen

<sup>240</sup> Deug e.a. 2009, p. 31.

<sup>241</sup> Slootman, Wolff & Crul 2019; Wolff 2013.

<sup>242</sup> In een verdiepingsdocument van de Vereniging Hogescholen wordt nog een handvol andere redenen genoemd voor de lagere kans op studiesucces van ‘niet-westerse instroom’. Etnische discriminatie in de leeromgeving van de hogescholen zit daar niet bij, wel discriminatie op de arbeidsmarkt, i.v.m. stages, afstudeerplekken en (bij)banen. *Studentsucces – Verdiepingsdocument bij verkenningsrapport 2021*, p. 4 en 22.

<sup>243</sup> *Gelijke kansen in het onderwijs 2021*, p. 43.

<sup>244</sup> Informant DO7.

die onvoldoende rekening houden met de sociaaleconomische verschillen tussen studenten, het risico lopen om sommige etnische groepen indirect te benadelen. Dat risico ontstaat bijvoorbeeld als de opleiding ervan uitgaat dat iedere student thuis een eigen werkplek heeft, met een laptop en snel internet of dat iedere student van huis uit wel weet wat de verwachtingen zijn in het hoger onderwijs.

### *Opvallende verschillen in studiesucces*

In de periode 1997-2010 boekten ‘autochtone’ studenten meer studiesucces dan ‘niet-westerse allochtone’ studenten.<sup>245</sup> Ze vielen minder vaak uit en behaalden hogere rendementen. Dit verschil kon deels worden verklaard door risicokenmerken, zoals met vertraging het hoger onderwijs binnenkomen, maar niet helemaal.<sup>246</sup> Over de periode na 2010 is geen vergelijkbaar landelijk onderzoek beschikbaar. Op kleinere schaal leverde vergelijkend recenter onderzoek (student-cohorten 2006 of 2008 tot en met 2015) wel opvallende resultaten op. Drie universiteiten (EUR, VU, Universiteit Leiden) lieten namelijk kwantitatief vergelijkend onderzoek doen naar studiesucces van verschillende groepen. Over het geheel genomen haalden de studenten zonder migratieachtergrond vaker hun bachelordiploma dan tweedegeneratiestudenten met een niet-westerse migratieachtergrond en een Nederlandse vooropleiding.<sup>247</sup> In sommige sectoren was dit gat echter flink groter dan in andere (voorbeelden van sectoren waren gezondheidszorg, gedrag en maatschappij, rechten etc.). Er werden niet alleen verschillen tussen de universiteiten zichtbaar, maar dus ook ‘onder’ het instellingsniveau: er bleken opvallende verschillen te bestaan op faculteitsniveau.<sup>248</sup> Waarschijnlijk bestaan er vergelijkbare verschillen op opleidingsniveau, aangezien iedere onderwijscontext zijn eigen specifieke inrichting kent en specifieke kennis, inzicht en vaardigheden van studenten gevraagd worden.<sup>249</sup>

“De grote verschillen tussen studiesectoren die in het onderzoek naar voren kwamen, duiden op de relevantie van de mesocontext, oftewel het niveau van faculteiten en opleidingen: een niveau dat in relatie tot thema’s als diversiteit en inclusie vaak onderbelicht blijft. *De resultaten vormen een urgente aansporing om diversiteit en ongelijkheid te bestuderen in relatie tot de directe leeromgeving.* Voor zowel onderzoekers als beleidsmakers verlegt dit de aandacht van de rol die individuele en groepskenmerken spelen in het behalen van studiesucces naar de rol van de onderwijscontext, wat oproept tot verdere verdieping van het effect van de leeromgeving op de mate waarin achterstanden vergroot of – nog beter – verkleind kunnen worden.”<sup>250</sup>

Uit gesprekken die Slootman et al. voerden met verschillende gremia binnen universiteiten over de opvallende onderzoeksresultaten, bleek dat deze cijfers “een goede basis vormen voor reflecties op de impact van de onderwijscontext op instroom en studiesucces”.<sup>251</sup> Wat betreft studiesucces kan men bijvoorbeeld denken aan de aangeboden werkvormen en overgangsprogramma’s t.b.v. de overgang van hbo naar universiteit. Tevens kan de vraag gesteld worden “(...) in hoeverre docenten getraind zijn om les te geven aan een diverse groep studenten en hoe divers het docententeam en het team van de studentbegeleiders is samengesteld”.<sup>252</sup>

245 Wolff 2013, p. 229.

246 Wolff 2013, p. 230.

247 Slootman, Wolff & Crul 2019, p. 74-75.

248 Slootman, Wolff & Crul 2019.

249 Slootman, Wolff & Crul 2019, p. 75. Informant DO9 noemde ook de noodzaak om in te zoomen op het opleidingsniveau.

250 Slootman, Wolff & Crul 2019, p. 65, cursivering toegevoegd.

251 Slootman, Wolff & Crul 2019, p. 76.

252 Slootman, Wolff & Crul 2019, p. 76.

(Verderop in het rapport zal meer aandacht worden besteed aan deze factoren.) Uiteindelijk zou het erom gaan “(...) het Nederlands hoger onderwijs een eerlijker speelveld te maken voor alle studenten, ongeacht hun achtergrond”.<sup>253</sup>

### *Klachten over het hoger onderwijs bij het College voor de Rechten van de Mens en de Inspectie van het Onderwijs*

Wat kunnen we afleiden over de omvang van het probleem uit de binnengekomen klachten bij het College voor de Rechten van de Mens en de Inspectie van het Onderwijs? Het College voor de Rechten van de Mens ontving in 2020 163 vragen (8 procent van het totaal aantal vragen) over discriminatie in het onderwijs en zeven verzoeken om een oordeel op het terrein van onderwijs. Geen van deze verzoeken betrof discriminatie op grond van afkomst in het hoger onderwijs – van de vragen is dat onbekend.<sup>254</sup> De voorloper van het College, de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), liet in 2009 wel diepgaand onderzoek doen naar etnische discriminatie bij de Haagse Hogeschool naar aanleiding van een reeks signalen en verbond daar een oordeel aan (er was sprake van “systematische discriminatie”, een “patroon”).<sup>255</sup> De CGB achtte de lessen van het onderzoek ook van belang voor andere instellingen in het hoger onderwijs.

De vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs ontvingen de afgelopen jaren een handvol meldingen over discriminatie, waarbij niet vermeld is om welke discriminatiegrond het ging: één in het schooljaar 2017-2018, twee in het schooljaar 2018-2019 en vier in 2019-2020. Het totaal aantal meldingen nam in dezelfde periode juist af, van achttien naar tien naar acht respectievelijk, mogelijk als gevolg van de coronamaatregelen (afstandsonderwijs). Andere meldingen betroffen onder andere seksueel geweld en pesten. Bij deze getallen moet in ogenschouw worden genomen dat klachten over discriminatie bij de vertrouwensinspecteurs in het hoger onderwijs vallen onder het stelseltoezicht en dat zij geen individuele klachtbehandelaar zijn.<sup>256</sup> In het hoger onderwijs is het wettelijk zo geregeld dat studenten met klachten over discriminatie intern moeten klagen (dat kan meestal bij vertrouwenspersonen, zie verder). De inspectie heeft zelf (impliciet) geconcludeerd dat de cijfers van de vertrouwensinspecteurs geen goed inzicht opleveren in de sociale veiligheid in het hoger onderwijs (inclusief discriminatie).<sup>257</sup>

### *Eerste verkennende onderzoek naar sociale veiligheid in het hoger onderwijs*

De Inspectie van het Onderwijs heeft zelf vorig jaar een “eerste verkennende onderzoek” gedaan en op basis daarvan de sector opgeroepen om de sociale veiligheid in het hoger onderwijs (inclusief discriminatie) systematisch te gaan monitoren, op instellings- en landelijk niveau. In het onderstaande kader staan de voor dit deelonderzoek relevante resultaten weergegeven. De meest relevante bevinding is dat 9 procent het eens of zeer eens is met de stelling “Sommige studenten van mijn opleiding voelen zich soms gediscrimineerd”. Een groot deel van de studenten weet niet of pesten of (stage)discriminatie plaatsvindt. Onbekend is wederom om welke discriminatiegrond het gaat, maar uit andere bronnen weten we dat discriminatie in het gehele onderwijs (veruit) het meest betrekking heeft op etnische achtergrond/herkomst (zie verder).<sup>258</sup>

253 Slooman, Wolff & Crul 2019, p. 77.

254 Van Bon, Fiere & De Wit 2021, p. 60.

255 Standpunt CGB Rapport 'Discriminatie? Op zoek naar onderliggende mechanismen 2009, p. 11; Zie Deug e.a. 2009.

256 <https://www.Inspectie van het Onderwijs.nl/onderwerpen/vertrouwensinspecteurs/documenten/publicaties/2021/03/09/factsheet-meldingen-vertrouwensinspecteurs-2019-2020>, p. 20-22.

257 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/15/gezamenlijke-notitie-persoonlijke-ontplooiing-en-maatschappelijk-verantwoordelijkheidsbesef-in-het-hoger-onderwijs>, p. 13. Zie ook <https://www.Inspectie van het Onderwijs.nl/actueel/nieuws/2021/06/03/onderzoek-naar-sociale-veiligheid-in-het-hoger-onderwijs>.

258 Andriessen e.a. 2020, p. 93; Van Bon, Fiere & De Wit 2021, p. 59.

## Samenvatting van de onderzoeksresultaten over het leerklimaat uit de recente factsheet van de Inspectie van het Onderwijs over Sociale veiligheid in het hoger onderwijs:

### *Conclusie*<sup>259</sup>

“Uit dit eerste verkennende onderzoek naar sociale veiligheid in het hoger onderwijs komt naar voren dat niet alle studenten een veilig leerklimaat ervaren: een omgeving waarin alle studenten hun mening durven te geven en gelijk behandeld worden. Eén op 25 respondenten zegt bovendien te maken te hebben gehad met grensoverschrijdend gedrag.<sup>260</sup> De helft van het genoemde grensoverschrijdend gedrag betrof gedrag door personeel van de onderwijsinstelling.” (...) “We hebben aan studenten (n=1.538) verschillende stellingen voorgelegd om te bevragen welk beeld zij hebben van het leerklimaat op de opleiding waar zij studeren (1 = helemaal mee oneens tot 5 = helemaal mee eens). Studenten konden ook aangeven dat ze het niet weten.

### *Vrijheid uiten eigen mening*

Het merendeel van de studenten geeft aan dat studenten op hun opleiding ruimte voelen om hun eigen mening te uiten (69 procent). 7 procent van de studenten zegt dat zij denken dat studenten zich niet altijd vrij voelen om hun mening te uiten. Bijna een kwart weet het niet, of is niet eens of oneens met de stelling.

### *Pesten en (stage)discriminatie*

8 procent van de studenten ziet pestgedrag of uitsluiting binnen hun opleiding. Ongeveer een op de tien van de studenten geeft aan dat zij zien dat studenten gediscrimineerd worden op de opleiding (9 procent),<sup>261</sup> of bij het zoeken van een stage (10 procent). Een groot deel van de studenten weet niet of pesten of (stage)discriminatie plaatsvindt.

### *Docenten*

Meer dan driekwart van de studenten geeft aan dat docenten respectvol met studenten omgaan en de helft geeft aan dat docenten actuele maatschappelijke onderwerpen bespreekbaar maken als deze zorgen voor spanningen in het onderwijs. Veruit het grootste deel van de studenten geeft aan dat zij niet weten of docenten optreden als ze weten dat een student online gepest wordt. Acht procent van de studenten geeft aan dat docenten niet altijd optreden wanneer zij weten dat studenten online gepest of buitengesloten worden.

### *Hbo- en wo-verschillen*

Meer dan studenten uit het hbo zijn studenten uit het wo het eens met de stelling dat docenten respectvol omgaan met studenten, ook als die fouten maken. In reactie op de overige stellingen gaven studenten uit het wo en het hbo geen verschillende antwoorden.

### *Antwoordoptie ‘ik weet het niet’*

Als studenten zeggen dat zij het niet weten, geven sommigen als toelichting het lastig te vinden een uitspraak te doen door gebrek aan interactie met medestudenten en docenten tijdens de coronaperiode. Verschillende studenten geven aan dat een online onderwijssituatie tijdens corona ook geen uitnodigende omgeving biedt om opvattingen te uiten.”<sup>262</sup>

259 Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs over het schooljaar 2019/2020 2021, p. 7.

260 Dit kan (o.a.) ook seksuele intimidatie betreffen.

261 D.w.z. 9 procent is het eens of zeer eens met de stelling “Sommige studenten van mijn opleiding voelen zich soms gediscrimineerd”.

262 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 2.

### *Meldingen bij interne vertrouwenspersonen van hogescholen en universiteiten*

Instellingen in het hoger onderwijs rapporteren dus niet zelf systematisch over discriminatieklachten en sociale veiligheid in bredere zin. Eind 2020 deden journalisten navraag, waarschijnlijk naar aanleiding van de wereldwijde *Black Lives Matter*-protesten die zomer. Zij rapporteerden over de jaren 2017 tot en met 2019. Daaruit bleek het volgende:

“Het aantal meldingen van discriminatie is op universiteiten in korte tijd meer dan verdubbeld. Vorig jaar werden 98 meldingen gedaan, in 2017 waren dat er nog maar 42. Dat blijkt uit cijfers die *EenVandaag* heeft opgevraagd. Ook op hogescholen nam het aantal meldingen van discriminatie toe. In totaal werden in het hoger onderwijs vorig jaar 170 meldingen gemaakt van discriminatie. Dat zijn er een stuk meer dan in 2018 (142) en in 2017 (104). Het gaat om meldingen die gedaan zijn bij de vertrouwenspersonen van de veertien grootste universiteiten en de twaalf grootste hogescholen. (...) De meldingen zijn gemaakt door zowel medewerkers als studenten. De meerderheid gaat over discriminatie op basis van ras, seksuele voorkeur, religie en handicaps. Met name de stijging op de universiteiten valt op: van 42 meldingen in 2017 naar 98 meldingen in 2019. De Universiteit van Amsterdam is ‘koploper’. Daar werden 22 meldingen gemaakt. Op hogescholen stijgt het aantal meldingen minder hard: van 62 meldingen in 2017 naar 72 afgelopen jaar. (...)”<sup>263</sup>

Uit het nieuwsbericht kan, zoals al opgemerkt, niet rechtstreeks iets worden afgeleid over de omvang van het discriminatieprobleem ‘etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs’. Gezien de kennis uit de andere in deze paragraaf weergegeven bronnen, is het wel aannemelijk dat een deel van de meldingen hierop betrekking heeft. Verder is onduidelijk of de meldingen gegrond waren.

### *Meldingen over etnische discriminatie in het gehele onderwijs bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's)*

De cijfers van de ADV's werpen weer net een ander licht op de omvang van het probleem, al gaan deze cijfers over het gehele onderwijs (en niet alleen het hoger onderwijs). De studenten die meldingen hebben gedaan, kunnen bijvoorbeeld ook afkomstig zijn uit het mbo.

263 'Meldingen van discriminatie op universiteiten meer dan verdubbeld in twee jaar tijd', *eenvandaag.avrotros.nl*, 28 november 2020.

“In 2020 ontvingen ADV’s 254 meldingen over discriminatie in het onderwijs (5 procent van het totaal), iets minder dan in 2019, toen er 287 meldingen (7 procent) binnenkwamen. In voorgaande jaren schommelde het aandeel steeds tussen 6 en 7 procent. Van de meldingen op het terrein van onderwijs had 65 procent betrekking op discriminatie op grond van herkomst.<sup>264</sup> In 61 procent van de gevallen gaan de meldingen over omstrede behandeling, 42 procent betreft vormen van vijandige bejegening. (...) Discriminatie-ervaringen in het onderwijs op grond van herkomst, hebben in ongeveer gelijke mate betrekking op omstrede behandeling en vijandige bejegening. Meldingen gaan over een strengere beoordeling of behandeling of slechtere begeleiding van leerlingen of studenten met een migratieachtergrond, over het niet toegelaten worden tot een school of opleiding, maar ook over discriminatoir pesten door kinderen op school, waarbij de schoolleiding volgens melders onvoldoende actie onderneemt. Ook zijn er meldingen van racistische uitspraken door leerkrachten en docenten aan het adres van leerlingen en studenten.”<sup>265</sup>

### *Onderzoek naar ervaren etnische discriminatie in het gehele onderwijs*

Het meest uitgebreide onderzoek (n = 8536 inwoners van 15 jaar en ouder) naar discriminatie in (o.a.) het onderwijs is Ervaren discriminatie in Nederland II door het SCP, dat in Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 2 ook al werd aangehaald. De relevante bevindingen uit dit onderzoek worden ook in een kader weergegeven.

<sup>264</sup> Discriminatie op grond van een handicap/chronische ziekte staat met 15 procent op de tweede plaats, Van Bon, Fiere & De Wit 2021 p. 59.

<sup>265</sup> Van Bon, Fiere & De Wit 2021 p. 59-60.



## Samenvatting van onderzoeksresultaten over etnische discriminatie in het onderwijs van het SCP:

“Omvang en vorm van ervaren discriminatie in het onderwijs reden tot zorg: De mate van ervaren discriminatie in het onderwijs is in 2018 het hoogst in vergelijking met andere maatschappelijke terreinen (22 procent)”.<sup>266</sup> Dit betekent dat 22 procent van alle leerlingen, studenten en stagezoekenden rapporteert in de voorafgaande twaalf maanden zonder twijfel discriminatie in het onderwijsdomein te hebben ervaren – inclusief twijfel 30 procent. “Discriminatie wordt op alle opleidingsniveaus en in alle onderwijsfasen in vergelijkbare mate ervaren.”<sup>267</sup>

Het gaat dan om de volgende voorvallen in het onderwijs: uitgescholden of gepest, spullen kapot gemaakt, seksueel lastig gevallen, bedreigd, geschopt of geslagen, onvriendelijk behandeld door docent of begeleider, te lage beoordeling, moeite om een stageplek te vinden, overdreven vriendelijk behandeld door docent of begeleider, niveau te laag ingeschat door docent, niveau te hoog ingeschat door docent of geen aanpassing of extra hulp gekregen.<sup>268</sup> In het onderwijs gaat het relatief vaak over ernstige vormen, zoals bedreiging en geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag.<sup>269</sup>

“Discriminatie wordt op dit terrein vaak ervaren op grond van etnische achtergrond en in vergelijking met andere terreinen ook relatief vaak op grond van seksuele oriëntatie. In lijn hiermee zijn het met name scholieren en studenten met een migratieachtergrond en lhb-scholieren en -studenten die hoge ervaringscijfers rapporteren. Tussen de 2 procent en 3 procent van alle scholieren en studenten in Nederland geeft aan gestopt te zijn met hun opleiding als gevolg van discriminatie”<sup>270</sup> Onder andere bij personen met een migratieachtergrond leidt het ervaren van discriminatie vaker tot ‘stoppen met opleiding’ of ‘opleiding onder niveau’.<sup>271</sup> Leerlingen en studenten met een Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse migratieachtergrond hebben ruim twee keer zo vaak discriminatie ervaren dan leerlingen en studenten zonder migratieachtergrond.<sup>272</sup>

In 30 tot 44 procent van de gevallen betrof de gerapporteerde discriminatie-ervaring in het onderwijs de juridische discriminatiegrond ‘ras’ (het SCP maakte een onderscheid tussen etnische herkomst/ander land en huidskleur). De meest genoemde andere discriminatiegronden waren geslacht (22 procent), leeftijd (20 procent) en geloof (15 procent).<sup>273</sup>

De volgende paragraaf gaat over mechanismen en maatregelen ten aanzien van het geselecteerde discriminatieprobleem. Eerst volgt nog een opmerking over het bronmateriaal en een kader met daarin een verkorte weergave van de Wie denkt er met ons mee-reacties over het hoger onderwijs.

<sup>266</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 15-16.

<sup>267</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 68.

<sup>268</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 69.

<sup>269</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 15-16.

<sup>270</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 15-16.

<sup>271</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 166.

<sup>272</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 145.

<sup>273</sup> Andriessen e.a. 2020, p. 93.

### *Een opmerking over het bronmateriaal*

In het Nederlandse hoger onderwijs is nog sprake van een fase van bewustwording van etnische discriminatie in de leeromgeving en er bestaat dus nog veel onduidelijkheid over de omvang van het probleem: de geringe hoeveelheid secundaire literatuur hangt hiermee waarschijnlijk samen. Er lijken relatief weinig onderzoekers in Nederland bezig met deze materie, waardoor er ook enige overlap is tussen de aangehaalde informanten en aangehaalde teksten. Anders gezegd: sommige experts die worden geciteerd, zijn ook geïnterviewd. (In lijn met de gemaakte afspraken is overigens voor de lezer niet traceerbaar welk nummer welke informant heeft gekregen). In totaal zijn voor de analyse van het hoger onderwijs vijf informanten gesproken (waarvan twee van dezelfde organisatie). Daarnaast is er een openbaar gesprek geweest over dit onderwerp met Gerry Wakker, de *Chief Diversity Officer* van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit hoofdstuk over het hoger onderwijs is daarom gebaseerd op minder bronmateriaal dan het hoofdstuk over het primair onderwijs, omdat er minder secundaire literatuur beschikbaar bleek over dit onderwerp. Het onderwerp ‘toegang tot het primair onderwijs voor kinderen met een beperking’ uit het andere hoofdstuk wordt weliswaar nog nauwelijks als discriminatieprobleem gezien, maar het staat wel al jaren hoog op de onderzoeks- en politieke agenda.

Kortom: dit hoofdstuk biedt een inventarisatie op hoofdlijnen (*helicopter view*) en een beperkt aantal suggesties voor verbetering, maar zeker geen uitputtend overzicht van alle relevante facetten. Sommige aspecten zijn grotendeels buiten beeld gebleven, zoals hoe de medezeggenschapsraden en universiteitsraden invulling geven aan hun wettelijke verplichtingen op dit vlak in de praktijk. Hiernaar is nader onderzoek nodig. De expertise van de gesprekspartners lag (iets) meer bij de uitvoering in de praktijk dan bij de andere schakels in het POC-model: handhaving, rechtsbescherming en beleid en wetgeving. Dat kan een vertekening opleveren. De omgekeerde situatie zou echter ongunstiger zijn geweest, want, zoals één van de informanten stelde, om het gat tussen beleid en praktijk te begrijpen, moet je *in ieder geval* zo dicht mogelijk op de praktijk kijken.<sup>274</sup> Ondanks de beperkingen heeft het deelonderzoek naar het hoger onderwijs inzichten opgeleverd over de aard en omvang van dit discriminatieprobleem (in deze paragraaf) en enkele kansrijke maatregelen (in de volgende paragraaf).

---

274 Informant DO7.

## Wie denkt er met ons mee-oproep: hoger onderwijs

Er waren acht reacties die expliciet betrekking hadden op het hoger onderwijs. Andere reacties (vijf) waren meer algemeen van aard en daardoor ook relevant voor het hoger onderwijs. Op zichzelf kunnen uit een dergelijk klein aantal inzendingen natuurlijk geen conclusies worden getrokken. Het kleine aantal zorgt er wel voor dat er eigenlijk geen getalsmatige criteria gebruikt kunnen worden bij de bespreking, zoals hierboven t.a.v. kinderen met een beperking in het primair onderwijs. Om die reden volgen hieronder de punten uit de reacties t.a.v. het hoger onderwijs in meer detail. We noteren hier wel dat het geschetste probleem uit de Wie denkt er met ons mee-oproep in geen van deze reacties wordt ontkend. Terugkerende thema's zijn verder bewustwording, persoonlijke ervaringen met discriminatie en professionaliteit van docenten.<sup>275</sup>

### *Bewustwording*

Bewustwording komt in meerdere reacties naar voren, bijvoorbeeld “voor inclusie en niet alleen diversiteit”. Iemand schrijft: “Antidiscriminatie begint met begrip. (...) Bewust worden begint met over de schutting stappen en bij elkaar in de keuken gaan kijken. En wie weet, wellicht bevat het wel”. Virtual reality zou een tool zijn om meer empathie te bevorderen. Er moet ook vanuit de hogescholen en universiteiten de wil zijn om studenten met een migratie-achtergrond (of met een beperking) extra te begeleiden en te helpen, zo wordt geschreven.

Vanuit een vakbond wordt een uitgebreide reactie gegeven: “We erkennen de symboolwaarde ervan en het feit dat sancties kunnen worden opgelegd, maar een effectief antidiscriminatie-beleid zou de nadruk meer op preventie dan op sancties moeten leggen. Daarin kan het onderwijs een belangrijke rol spelen”. Hieraan wordt toegevoegd dat respect voor diversiteit op scholen beter kan worden uitgedragen wanneer dat niet in de vorm van geïsoleerde lessen gebeurt, maar door alle curricula heen vorm krijgt. Vanuit de vakbond wordt ook gewezen op de mogelijkheid om ondernemings- en medezeggenschapsraden te helpen om alert te zijn op de sfeer/het klimaat op de werkplek. Tot slot wordt aangekaart dat “[o]p dit moment de wetgeving bij discriminatie uit[gaat] van initiatief van de direct getroffene. Het slachtoffer moet in actie komen. Wij hebben gemerkt dat slachtoffers van discriminatie lang niet altijd, en meestal niet onmiddellijk, tot actie willen of kunnen overgaan. Discriminatie doet wat met slachtoffers. Sommigen zijn zelfs geneigd om over het hoofd te zien dat discriminatie ten grondslag ligt aan de situatie waarin ze terecht zijn gekomen”.

In een andere reactie wordt het belang van medezeggenschap ook onderstreept; t.b.v. agendering binnen de instellingen en uiteindelijk een cultuuromslag. “De cultuuromslag in de instellingen verloopt al moeizaam, veroorzaakt door een gebrek aan inlevingsvermogen. (...) Het ontbreekt aan maatschappelijke tegendruk vanuit de samenleving, waardoor het onderwijs de urgentie niet ervaart om discriminatie aan te pakken”. De persoon geeft de POC in overweging “(...) of zij diegenen die discriminatie in het onderwijs ervaren, kunnen toerusten met kennis en informatie zodat zij voor zichzelf op kunnen komen”. Belangengroepen zouden een vaste gesprekspartner dienen te worden bij de scholen om samen met de scholen te kijken hoe de discriminatie voorkomen kan worden. De medezeggenschapsraden zijn daarnaast reeds een stabiele factor in de onderwijsinstellingen. Zij kunnen aangesproken worden om over discriminatie en uitsluiting met het bestuur en instellingsbreed de discussie aan te gaan.<sup>276</sup>

<sup>275</sup> Omdat sommige reacties meerdere onderwerpen besloegen, komt het totaal aantal reacties in het onderwijsdomein dat hier nader genoemd wordt boven de 59 uit.

<sup>276</sup> In de WHW is hierover reeds een bepaling opgenomen, zie paragraaf 4.2.2.

### *Persoonlijke ervaringen*

Een persoon meldt tijdens de loopbaan aan een hogeschool, inclusief de stage, met racisme en “dehumanisering van moslims” te maken te hebben gehad. De vraag wordt gesteld hoe iemand met strafblad zonder een VOG stagebegeleider kan worden.<sup>277</sup> Aanbevelingen: Er moet meer aandacht komen voor het koloniale verleden in alle opleidingen, meldingen moeten serieus worden genomen en racisme moet bestraft worden. Iemand anders schrijft dat vormen van uitsluiting vaak niet herkend worden, omdat men het “goed bedoelt”. Weer een ander schrijft op basis van persoonlijke ervaringen: “Toen ik in Amsterdam Zuidoost op school ging, werd ik gediscrimineerd omdat ik blank was. Nu zit mijn dochter op een vmbo-school in Amsterdam en gebeurt er precies hetzelfde. Door scholen wordt er gezegd dat, omdat wij blank zijn, het geen discriminatie is. Ik denk dat er veel meer gedaan moet worden aan de uitleg van discriminatie.”

### *Professionaliteit van docenten*

Iemand schrijft dat hogescholen en universiteiten te wit zijn qua docentenpopulatie en dat men studenten met een migratieachtergrond vanuit clichés benadert. “Als je altijd hoort dat je iets niet kan of er vanuit gaat dat je het niet goed genoeg doet, creëer je onzekerheid en faalangst.” Deze persoon beveelt aan om alle studenten meer tijd en ruimte te geven om hun diploma te halen – niet alleen studenten met een migratieachtergrond (of een beperking) zullen hiervan profiteren.

Twee personen benadrukken het belang van de context voor het hoger onderwijs, zoals dat het hoger onderwijs afhankelijk is van wat de basisschool als basis legt. In een vrij uitgebreide reactie zet iemand de volgende probleemanalyse uiteen: “Discriminatie op basis van afkomst binnen het onderwijs: Zoals aangegeven vind ik het persoonlijk ongepast om hier een onderscheid te maken tussen basis- en hoger onderwijs. Kansongelijkheid en discriminatie begint al in de basis door uitsluiting, het gebrek aan maatwerk, de inhoud van de lesstof die wordt aangeboden en de wijze waarop docenten zijn geschoold over inclusie (in de brede zin) en toegankelijkheid. (...) Een achterstand en/of een eenzijdige ontwikkeling op de basisschool zorgt namelijk voor een rimpel-effect in de verdere schoolcarrière van een leerling/student.” Over de professionele ruimte voor docenten: “Lesprogramma’s zijn heel vaak heel beperkt doordat ze de invulling ervan te veel overlaten aan de docenten zelf. Hierdoor kan het onderwijs sterk gekleurd worden ingevuld, met alle gevolgen van dien voor de toekomst”. Als deel van de oplossing bepleit deze persoon een aantal interventies die hierboven ook genoemd worden: “Ook hier ben ik persoonlijk een groot voorstander van onderwijs voor het personeel zelf; dat men bewust leert worden van eigen blinde vlekken, dat men inzichten krijgt over stukken geschiedenis die in het verleden buiten de boeken is gehouden en dat men contact krijgt/in gesprek gaat met ervaringsdeskundigen”. Tot slot wordt in deze bijdrage gedeeld dat het belangrijk is dat leerlingen/studenten zich gehoord voelen en dat ze bij goede professionals terecht kunnen wanneer ze gediscrimineerd worden, zoals goed opgeleide vertrouwenspersonen.

<sup>277</sup> Informant DO9 verbaasde zich ook over de uitzondering voor het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs is dit inderdaad niet verplicht, zoals in andere sectoren: “Iedereen die in het onderwijs werkt (in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs), moet bij indiensttreding een actuele VOG (geen kopie en niet ouder dan zes maanden) overleggen. Dit is wettelijk verplicht. De VOG wordt tijdens de sollicitatieprocedure aangevraagd om te kunnen toetsen of een persoon in aanraking is geweest met Justitie voor een strafbaar feit. In het onderwijs wordt specifiek gelet op veroordelingen voor zedenmisdrivingen of andere strafbare feiten die de uitoefening van een functie in het onderwijs belemmeren. Controle door instellingsaccountants: De instellingsaccountants controleren ieder jaar of VOG's ontbreken of later dan de indiensttreding zijn afgegeven. Is dit het geval, dan geeft de accountant dit door aan de inspectie. Vervolgens vragen wij aanvullende informatie over de accountantsmelding aan te leveren. Hierna bekijken we of we gaan handhaven”, ‘Verklaring omtrent gedrag (VOG)’, Inspectie van het Onderwijs.nl.

## 4.2 Mechanismen en maatregelen

In deze paragraaf wordt de inventarisatie van mechanismen en maatregelen gerapporteerd. Ze zijn geordend aan de hand van de schakels in de ketting. Kansrijke maatregelen/good practices zijn in dit hoofdstuk de maatregelen die zijn aanbevolen door de informanten/experts en/of aanbevolen in de literatuur (zoals weergegeven in de tekst en de voetnoten).

### 4.2.1 Uitvoering

Binnen de schakel uitvoering is een nadere categorisering gemaakt in verschillende analytische niveaus: individuele docenten, het opleidings- of teamniveau en het niveau van de instelling (inclusief de faculteiten).

#### *Individuele docenten*

Uit het onderzoek volgt de volgende algemene kansrijke maatregel: investeren in de vaardigheden van individuele docenten om gelijke behandeling m.b.t. afkomst vorm te geven in het onderwijs. Omgekeerd zien de bronnen tekortkomingen op dit vlak als een deel van de verklaring voor het discriminatieprobleem, dus als mechanisme. Hoe deze investering eruit zou kunnen zien, wordt hieronder kort opgesomd. Het voert te ver om de verschillende accenten van deze bronnen tot in detail te behandelen. Het gaat hier om het overkoepelende punt voor het parlementaire onderzoek in zijn geheel: om dit specifieke discriminatieprobleem aan te pakken, helpt het om nauwkeurig naar het primaire proces te kijken en de mensen die het werk doen in interactie met de studenten beter in staat te stellen gelijke behandeling vorm te geven in hun dagelijks werk. Kortom, er is winst te behalen op de werkvloer.

Individuele professionaliteit kan worden bevorderd door:

- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen: er speelt van alles in de docent-studentrelatie en tussen studenten onderling, waarvoor de docent medeverantwoordelijkheid draagt.<sup>278</sup> Ongelijke machtsverhoudingen<sup>279</sup> maken dat er voor docenten een belangrijke rol is weggelegd bij de zorg voor een inclusieve leeromgeving.
- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om ‘gewoon’ goed onderwijs te geven: een bevlogen docent die zich geïnteresseerd en open opstelt naar studenten behaalt over het algemeen een positief effect. Iedere docent zou zich voortdurend moeten afvragen hoe het onderwijs voor studenten zo aantrekkelijk mogelijk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van studenten en de studentbetrokkenheid aan te wakkeren.<sup>280</sup>
- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om te reflecteren op de eigen houding en het eigen gedrag: voelen álle studenten zich erkend en gezien? Dit betekent ook: ervan uitgaan dat niet alle studenten weten hoe het werkt in het hoger onderwijs. Minder bekendheid met de ongeschreven regels en vereiste (academische, studie-) vaardigheden van (groepen) studenten vraagt van docenten de vaardigheid om te reflecteren op de impact van eigen gedrag en houding op studenten en de bereidheid om eigen gedrag en houding – indien nodig – aan te passen.<sup>281</sup>
- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om bewust te worden van hun vooroordelen: het is mogelijk mensen te trainen om ze ervan bewust te maken dat hun vanzelfsprekendheden niet de vanzelfsprekendheden van anderen zijn.<sup>282</sup>

<sup>278</sup> Informant DO7.

<sup>279</sup> Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P*; Informant DO10.

<sup>280</sup> Informant DO7.

<sup>281</sup> De Jong & Wolff 2018.

<sup>282</sup> Informant DO6. Er bestaat overigens nog onzekerheid over de langetermijneffecten van dergelijke trainingen – informant D10.

- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om positieve interactie tussen studenten te bevorderen: omdat deze interactie hun integratie in het academische systeem bepaalt (zich thuis voelen in) en mede bepalend is voor hun studiesucces.<sup>283</sup>
- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om een ‘cultuur van openheid’ te creëren in de klas/collegezaal<sup>284</sup>: hieronder valt bijvoorbeeld het stellen van open vragen en ruimte geven voor discussie, toegankelijk zijn voor studenten, monitoren en managen van groepsprocessen, pragmatisch omgaan met religieuze en culturele verschillen in de klas, empathie richting alle studenten en zorgen dat iedereen gelijk wordt behandeld in de klas.<sup>285</sup>
- Maatregelen die individuele docenten stimuleren om bovenstaande vaardigheden te trainen, want professioneel onderwijs geven aan een diverse studentenpopulatie leer je niet zomaar.

### *Het opleidings- of teamniveau*

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er nog meer winst te behalen valt op de werkvloer, namelijk op opleidings- of teamniveau. Het mechanisme dat hier speelt, kan in algemene bewoordingen worden omschreven als ‘het ontbreken van een professionele cultuur bij het gezamenlijk werken aan een discriminatievrije leeromgeving’. In vergelijkbare algemene bewoordingen is de belangrijkste kansrijke maatregel of good practice op dit niveau dan ook het stimuleren van een dergelijke organisatiecultuur, waarbij organisatiecultuur wordt opgevat als ‘de manier waarop we de dingen hier doen’ (*the way we do things around here*). Op dit moment wordt bij dit vraagstuk te veel overgelaten aan de individuele docenten, terwijl die daar nog onvoldoende voor zijn toegerust (zie hiervoor) en het vraagstuk het individuele niveau in allerlei opzichten overstijgt. Concrete mondelinge of schriftelijke afspraken ontbreken bij veel opleidingen en het gesprek erover wordt zelfs vaak niet gevoerd. Het belang van een professionele organisatiecultuur op opleidings- of teamniveau sluit aan bij bredere inzichten over hoe je in het hoger onderwijs de kwaliteit kan bevorderen.<sup>286</sup>

Welke elementen van een dergelijke organisatiecultuur komen zoal naar voren?

- Maatregelen die het bewustzijn bevorderen dat er (ook) een taak bij de opleidingen (in de zin van de docenten als team en de leiding) ligt om dit discriminatieprobleem te bestrijden: de kwaliteit van het onderwijs, zeker in het eerste jaar, is voor deze thematiek van groot belang. Docenten moeten studenten én zichzelf serieus nemen. Het is belangrijk om, voor iedereen die zich met dit discriminatieprobleem bezighoudt, maar vooral ook voor het docententeam en de leiding, te kijken naar de context waarbinnen studenten studeren: de opleiding. Er kan in de loop van het jaar van alles gebeuren waardoor het ideaal van de discriminatievrije leeromgeving in gevaar komt.<sup>287</sup>
- Maatregelen die onbewuste, indirect discriminerende mechanismen tegengaan: in de praktijk worstelen opleidingen ermee en lopen ze regelmatig aan tegen onbewuste, onvoorziene drempels en hindernissen, ondanks welwillendheid en goede bedoelingen. In de praktijk kan het probleem zitten in onbewustzijn van mechanismen en in ogenschijnlijk neutrale vanzelfsprekendheden.<sup>288</sup>

<sup>283</sup> De Jong & Wolff 2018.

<sup>284</sup> De Jong & Wolff 2018.

<sup>285</sup> De Jong & Wolff 2018.

<sup>286</sup> Kwaliteit in het hoger onderwijs 2015.

<sup>287</sup> Informant DO7.

<sup>288</sup> Informant DO6.

- Maatregelen die het ‘goede gesprek’ binnen de gehele opleiding (inclusief de studenten) stimuleren: idealiter bespreken docenten dit discriminatieprobleem van tevoren en op reguliere basis met elkaar en met de leiding. Als een docent zich gesteund weet door collega’s en de leiding, durft hij op moeilijke momenten wel gepast te reageren. Bovendien heeft hij dan beter in beeld wat voor gedrag en houding van hem verwacht wordt. Het is belangrijk dat docenten door het onderlinge gesprek oefenen met het bespreken van moeilijke onderwerpen op een respectvolle manier. Juist als het schuurt, zijn een veilige omgeving en bereidheid om naar de ander te luisteren cruciaal.<sup>289</sup> Het opleidingsniveau lijkt extra belangrijk in de zin dat docenten als team een visie kunnen ontwikkelen op hoe zij omgaan met gevoelige discussies in de klas/collegezaal, zodanig dat alle studenten zich voldoende erkend voelen.<sup>290</sup> Voor studenten is dit ook een leerdoel, zie volgende punt.
- Maatregelen die acceptatie van waardenpluriformiteit bevorderen: er zijn zogenaamde ‘bubbels’ in de samenleving, waardoor het des te belangrijker is om als docent studenten uit verschillende bubbels met elkaar te laten discussiëren en bijvoorbeeld gemengde groepjes te maken.<sup>291</sup> Juist in het wetenschappelijk onderwijs moet er ruimte zijn voor waardenpluriformiteit en de bijbehorende frictie.<sup>292</sup> “Dat doet soms pijn, maar dat mag.”<sup>293</sup> In opleidingen die voorbereiden op specifieke beroepen (aan hogescholen of universiteiten) kan gewerkt worden aan een “gedeelde *interculturele* visie op de professie”.<sup>294</sup> Ook bijvoorbeeld het kritische discours met betrekking tot diversiteit en inclusie mag er zijn en moet niet worden weggezet als ‘fout’. “Juist niet”.<sup>295</sup> Juist in deze tijd van polarisatie is naar elkaar luisteren zo belangrijk, léér studenten dat dan ook. Bij een professionele houding in het hoger onderwijs hoort dat iedereen zijn zegje mag doen en dat je elkaar probeert te begrijpen. De analyses, en niet de emoties, horen de boventoon te voeren.<sup>296</sup> Dit geldt ook als het leidt tot “begrijpen dat je elkaar niet begrijpt”.<sup>297</sup>
- Maatregelen die sturing en acceptatie van sturing op deze thematiek bevorderen: het kan nuttig zijn om de afspraken, bijvoorbeeld over situaties waarin iemand iets dat gezegd wordt als bijzonder pijnlijk ervaart, vast te leggen in een soort gedragscode voor studenten én docenten. Een voorbeeld van zo’n afspraak is om met het welbekende *comfort, stretch and panic*-model te werken. Tijdens een cursus over diversiteit en inclusie (of tijdens een reguliere lessituatie) leren cursisten kenbaar te maken wanneer ze in de *panic zone* komen – dat kan per persoon verschillen natuurlijk. Het is goed voor de sociale veiligheid om dan even te stoppen en (dus ook) goed voor het leerproces, omdat leren in deze zone per definitie onmogelijk is (bijvoorbeeld vanwege een mentale *fight or flight*-reactie). Zulke modellen geven woorden aan wat er aan de hand is.<sup>298</sup> Dit sluit aan bij een centrale bevinding in het eerder genoemde onderzoek in opdracht van de CGB: “Een gebrek aan sturing binnen [de onderzochte hbo-opleiding – SV] en de ruimte die medewerkers nemen om naar eigen inzicht met spelregels en procedures om te gaan, schept ruimte voor discriminatie en de beleving van discriminatie”.<sup>299</sup> Afspraken kunnen over allerlei dingen gaan, zoals hoe om te gaan met gevoelige historische en actuele onderwerpen, hoe gelijke behandeling vorm te geven bij taalfouten in ingeleverde werk en bijvoorbeeld welk taalgebruik te hanteren bij de aanduiding van verschillende etnische groepen.

---

289 Informant DO7.

290 Informant DO7; Deug e.a. 2009.

291 Informant DO7.

292 Informant DO6.

293 Citaat Informant DO6, zie ook DO7.

294 Deug e.a. 2009, p. 8, cursivering toegevoegd.

295 Citaat Informant DO7, zie ook DO6.

296 Informant DO6, DO7. Wakker pleitte ook voor afspraken aan het begin van een collegereeks. Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P.*

297 Informant DO6.

298 Informant DO7.

299 Deug e.a. 2009, p. 8.

- Maatregelen die een inclusieve werkcultuur voor docenten van verschillende achtergronden creëren: het ontbreken van een inclusieve werkcultuur onder docenten bemoeilijkt het creëren van een inclusieve leergemeenschap voor docenten en studenten.<sup>300</sup>
- Maatregelen die de diversiteit van de staf bevorderen: zoals gezegd is de studentenpopulatie doorgaans veel diverser dan de docentenpopulatie. Verschillende informanten laten weten dat meer diversiteit in de staf zou kunnen helpen bij het discriminatieprobleem 'etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs'.<sup>301</sup> Çelik schrijft:

“Om aansluiting te vinden bij de diversiteit aan studenten is variatie in de personele samenstelling van groot belang. Studenten die zich kunnen identificeren met de docentenpopulatie van hun onderwijsinstelling voelen zich daar over het algemeen meer thuis. (...) De achterliggende gedachte is dat diversiteit voordelen met zich mee kan brengen in termen van (...) betere aansluiting bij de studenten en de beroepspraktijk. Diversiteit aan docenten heeft een positieve invloed op de prestatie van studenten van verschillende achtergronden, zo wijst onderzoek uit.”<sup>302</sup>

Hoe dit zou kunnen worden bereikt, is een andere vraag. Volgens sommigen had de zogenaamde Barometer Culturele Diversiteit een eerste stap kunnen zijn in de zin van inzicht in de cijfers, maar dit instrument is voortijdig stopgezet (zie meer over dataverzameling bij schakel beleid).<sup>303</sup>

De organisatiecultuur op opleidings- of teamniveau lijkt al met al van belang. Tegelijkertijd kunnen alle 'organisatieculturen' bij de vele opleidingen aan een hogeschool of een universiteit natuurlijk niet los worden gezien van datgene wat op instellingsniveau gebeurt – inclusief de organisatiecultuur van de instelling in zijn geheel.<sup>304</sup>

<sup>300</sup> Çelik, 2021.

<sup>301</sup> Informant DO7, DO9, DO10.

<sup>302</sup> Çelik, 2021, p. 9, met verwijzing naar onderzoek van Cherng & Halpin 2016.

<sup>303</sup> “Deze barometer is bij uitstek een applicatie waar je iets positiefs mee had kunnen doen: namelijk meten wat de situatie is in het hoger onderwijs en beleid maken dat die situatie verbetert”, aldus Gerwin van Schie, mediawetenschapper en promovendus aan de Universiteit Utrecht in 'Doel van de Barometer Culturele Diversiteit heiligt de middelen', scienceguide.nl, 19 mei 2021. De Barometer was een instrument om inzicht te krijgen in de etnische samenstelling van personeel in de diverse functie(rangen). Naar aanleiding van de uitkomst en de wenselijkheid om er wat aan te doen, kan worden gekeken welke maatregelen kunnen worden genomen om de boel meer divers te maken, en een voorkeurs- of quotabeleid behoort dan ook tot de mogelijkheden (quota bij de werving en selectie nu ook toelaatbaar voor etnisch minderheidsgroepen, in navolging van vrouwen (zie oordelen College over quota voor vrouwen in bètafaculteiten van diverse universiteiten), zij het voorbehouden aan gevallen van grote achterstand en onder strikte voorwaarden.

<sup>304</sup> Deug e.a. 2009; *Kwaliteit in het hoger onderwijs* 2015.



### Het niveau van de instelling (inclusief de faculteiten)

Wat speelt er boven het niveau van de opleidingen (bij de faculteiten dus en de instelling in zijn geheel) met betrekking tot dit discriminatieprobleem? Uit het onderzoek komt nadrukkelijk het thema ‘diversiteitsbeleid’ naar voren of wat tegenwoordig vaak als het ‘diversiteits- & inclusiebeleid’ wordt aangeduid. Maar in hoeverre draagt een dergelijk beleid bij aan het bestrijden van etnische discriminatie in de leeromgeving? Dat is niet eenvoudig te beoordelen, alleen al door de grotere afstand tot de dagelijkse onderwijspraktijk. In feite gaat de belangrijkste bevinding op het instellings- en faculteitsniveau hier ook over: er zijn aanwijzingen dat er een gat ligt tussen het diversiteitsbeleid en de uitvoering in de onderwijspraktijk.<sup>305</sup> Gegeven de beperkingen van het onderzoek is dit een voorzichtige conclusie. Dat wordt hieronder toegelicht aan de hand van drie subthema’s: culturele sensitiviteit van de organisatie, de positie van (*Chief Diversity Officers*) en de Basis Kwalificatie Onderwijs (BKO) in het wetenschappelijk onderwijs.

- Maatregelen die bijdragen aan de culturele sensitiviteit van de organisatie: voorbeelden hiervan zijn het inrichten van een stilleruimte en het aanbieden van vegetarische en halal maaltijden in de kantine. Een gebrek aan rekening houden met religieusculturele verschillen en achtergronden doet bepaalde groepen studenten minder thuis en gelijkwaardig voelen in de leergemeenschap in het hoger onderwijs.<sup>306</sup> Dit soort maatregelen lijkt kansrijk, ook in verband met de signaalwerking ervan. Tegelijkertijd is het een potentieel risico dat het teveel bij deze signalen blijft en dat de maatregelen weerstand oproepen bij de dominante groep.
- Maatregel om een *Chief Diversity Officer* (CDO) of meerdere facultaire *Diversity Officers* (DO’s) aan te stellen: de afgelopen jaren hebben steeds meer instellingen in het hoger onderwijs *Diversity Officers* aangesteld en hierover is veel te doen geweest, tot in de Tweede Kamer aan toe.<sup>307</sup> Voor hun positie bestaat geen aparte wettelijke grondslag. De grondslag voor *Diversity Officers* ligt daarentegen in generiek beleid: mensenrechtenverdragen, art. 1 van de grondwet, gelijke behandelingswetgeving en rechtvaardig personeelsbeleid.<sup>308</sup> In tegenstelling tot wat soms beweerd wordt, is de machtspositie van *Diversity Officers* beperkt:

“*Diversity Officers* dwingen namelijk niets af. Ze hebben daar de bevoegdheden niet voor en willen dat ook helemaal niet. Hun taak is bewustwording en ontwikkeling van beleid. Ze helpen de leidinggevenden op faculteiten om de wetenschappelijke staf gemengder te maken, zodat de kennisontwikkeling beter wordt en meer studenten goede rolmodellen zien. Ze helpen opleidingsdirecteuren en docenten om het curriculum te verbeteren, zodat studenten met meer (niet minder) kennisperspectieven in aanraking komen. Ze kunnen adviseren over literatuurlijsten. Maar de verantwoordelijkheid ligt altijd bij de faculteit, de opleidingscommissie, de opleidingsdirecteur en de docent. *Diversity offices*<sup>309</sup> organiseren dialogen en debatten over bijvoorbeeld de (al dan niet) politisering van de wetenschap, ongelijkheid in de academische wereld en mogelijke wegen om inclusiever te worden. En ze stellen kritische vragen aan de universiteit als die – vaak ongewild – structuren en beelden in stand houdt die buitensluitend of discriminerend werken.”<sup>310</sup>

305 Informant DO7; Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI*, P. Zie ook Deug e.a. 2009: dit was overigens een onderzoek naar een ‘bad practice’ (naar aanleiding van verschillende signalen van discriminatie), maar de CGB achtte de lessen van het onderzoek van breder belang.

306 Informant DO9.

307 ‘Kamer haalt streep door diversiteitsagenda voor het hoger onderwijs’, scienceguide.nl, 1 december 2020.

308 Persoonlijke communicatie van Ruard Ganzevoort, *Chief Diversity Officer* van de VU en tevens voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie (POC) effectiviteit antidiscriminatiewetgeving.

309 ‘Offices’ (zonder ‘r’), omdat *Diversity Officers* vaak ook een ondersteunend bureau hebben.

310 ‘Wie is er bang voor een *Diversity Officer*’, scienceguide.nl, 21 juli 2020.

*Diversity Officers* zijn zelf ook geen klachtbehandelaars. In geval van ervaringen van discriminatie en/of racistische uitingen kunnen ze informatie en advies geven en kunnen ze doorverwijzen naar een vertrouwenspersoon, bemiddeling etc. (meer hierover bij schakel handhaving).<sup>311</sup> In de praktijk kan er dus een gat bestaan tussen het diversiteitsbeleid en de onderwijspraktijk.<sup>312</sup> Hoe groot dit gat is en in hoeverre het veroorzaakt wordt door de beperkingen in de positie van *Diversity Officers*, valt in het kader van dit onderzoek niet te zeggen. Het kan eenvoudigweg ook betekenen dat de *Diversity Officers* nog aan het begin staan van hun missie. Of de maatregel om een *Diversity Officer* of *Chief Diversity Officer* aan te stellen het hier geselecteerde discriminatieprobleem effectief bestrijdt, dat is ook een lastige vraag. Een mogelijke indicatie is het feit dat de CvB's van de universiteiten de positie van de *Diversity Officers* na het Tweede Kamerdebat van eind 2021 eerder hebben uitgebouwd dan beperkt, om gelijke kansen in het hoger onderwijs te blijven bevorderen.<sup>313</sup> Zeker is in ieder geval dat alleen al van het hebben van een *Diversity Officer* (en een *Diversity Office*) een signaal uitgaat, dat – al naargelang de ontvanger – als bemoedigend of juist aanstootgevend kan worden opgevat.

- Maatregel om alle docenten in het kader van de Basis Kwalificatie Onderwijs te verplichten aan hun bekwaamheid te werken op het vlak van diversiteit & inclusie: <sup>314</sup> Hierover zijn de meningen ook verdeeld. De maatregel is kansrijk volgens sommigen,<sup>315</sup> maar risicovol volgens anderen.<sup>316</sup> Hoe dan ook is er nu handelingsverlegenheid onder docenten.<sup>317</sup> Tijdens het openbare gesprek werd Wakker, *Chief Diversity Officer* van de Rijksuniversiteit Groningen, gevraagd wat ze zou wensen als ze één wens mocht doen. Vervolgens herhaalde ze haar pleidooi om alle docenten te verplichten om zich met diversiteit en inclusie bezig te houden bij het behalen van de Basis Kwalificatie Onderwijs (BKO), aangevuld met een cursus *unconscious bias* en een cursus *active bystander*. Zeker niet elke docent maakt hiermee tijdens het BKO-traject kennis.<sup>318</sup> Een informant verwoordde het (geparafraseerd) zo:

De BKO is al heel vol, maar toch zou het goed zijn om iets als 'bekwaam worden in inclusief onderwijs aan een diverse groep' aan de vereiste kwalificaties toe te voegen. Diversiteit moet dan breed worden opgevat: niet alleen migratieachtergrond, maar ook gender, beperking, vooropleiding etc.. Laat dit onderdeel echt iets voorstellen en toets het, bijvoorbeeld a.d.h.v. een voorgelegde casus. Ook gesprekken met medecursisten, wellicht uit het eigen docententeam, zijn aan te raden. Na afloop van zo'n gesprek over diversiteit en inclusie zijn docenten vaak blij. Normaal is er nooit tijd voor en blijven losse eindjes hangen. Het is ook een goede investering om er tijd voor vrij te maken, in zo'n cursus en daarna één keer in de zoveel tijd in reguliere overleggen. In voorkomende situaties zullen docenten dan geruster optreden.<sup>319</sup>

311 'Diversity office', vu.nl.

312 Informant DO7; Openbaar gesprek G. Wakker, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P*; zie ook Deug e.a. 2009.

313 G. Wakker in openbaar gesprek, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P*.

314 "De Nederlandse universiteiten hebben in VSNU-verband een keurmerk opgesteld voor docenten. Deze zogeheten Basiskwalificatie Onderwijs (BKO) is een bewijs van de didactische bekwaamheid van docenten in het wetenschappelijk onderwijs. Het BKO-traject behelst een didactische ontwikkelfase op maat, afgesloten door middel van dossiertoetsing: de docent wordt begeleid, bijvoorbeeld door een senior docent en/of onderwijskundige en leert en reflecteert in een community van docenten. De BKO biedt enerzijds uniformiteit in de competenties die academische docenten moeten behalen en de wijze waarop dit getoetst wordt. En, anderzijds is er ruimte om per universiteit een eigen invulling te kiezen om zo optimaal aan te sluiten op de behoeften van de instelling, opleidingen en docenten. (...) In 2008 hebben de universiteiten de basiskwalificatie onderwijs wederzijds erkend. Er zijn afspraken gemaakt over de kenmerken en de inhoud van de kwalificatie. Alle universiteiten hebben deze kenmerken in hun eigen kwalificatie opgenomen. De erkenning betekent dat gecertificeerde docenten zonder nadere toetsing door alle deelnemende instellingen als gekwalificeerd docent in academisch onderwijs worden erkend", 'Basiskwalificatie Onderwijs', universiteitenvannederland.nl.

315 G. Wakker in openbaar gesprek, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P*, Informant DO7.

316 Informant DO6, DO10.

317 G. Wakker in openbaar gesprek, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P*.

318 *Professionalisering van docenten aan de universiteit VSNU 2018*, p. 16.

319 Informant DO7.

Maar, zo brengen anderen hier tegenin, hoe ga je om met weerstand?<sup>320</sup> Hoe voorkom je dat een verplichting averechts werkt? Een mogelijke strategie hierbij is het voortdurend zoeken naar en benadrukken van de *common ground*: welke docent wil bijvoorbeeld niet graag dat alle studenten evenveel kans maken op studiesucces?<sup>321</sup> Verschillende experts zijn het erover eens dat zulke professionalisering hoe dan ook alleen kan werken als er voldoende tijd en geld beschikbaar zijn.<sup>322</sup>

De mogelijkheid van verplichtingen komt hieronder nogmaals kort aan de orde, als de analyse verder gaat met de andere schakels in het model van de POC.

#### 4.2.2 Handhaving, rechtsbescherming, beleid en wetgeving

In deze paragraaf komen de andere schakels in het model van de POC aan de orde: handhaving, rechtsbescherming, beleid en wetgeving. Op basis van enkele onderzoekspublicaties en de gesprekken, komt het beeld naar voren dat ook op deze schakels iets gedaan kan worden aan het probleem van etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Een rode lijn daarin is de noodzaak om de kennis van het probleem te vergroten. Niet verrassend wellicht, gezien de eerdere constatering dat de omvang van het probleem onduidelijk is door het gebrek aan toegespitst onderzoek (zie paragraaf over omvang van het probleem).

Hieronder worden achtereenvolgens drie bevindingen toegelicht: ten eerste dat de Inspectie van het Onderwijs, de belangrijkste handhaver van overheidswege bij deze thematiek, pleit voor een landelijk monitorsysteem, ten tweede dat (in het kader van de rechtsbescherming én beter zicht op het probleem) de interne klachtenprocedures verbeterd zouden kunnen worden en ten derde dat de overheid in het beleid meer zou kunnen inzetten op gegevensverzameling en bewustwording. Op de schakel wetgeving komt een diffuser beeld naar voren, aangezien het nut van sommige bestaande instrumenten ten aanzien van dit specifieke probleem onduidelijk blijft en de gesprekspartners verdeeld zijn over aanvullende wettelijke verplichtingen. De paragraaf eindigt met een kader met daarin de belangrijkste relevante internationale verdragen voor deze thematiek, om duidelijk te maken dat ook in het hoger onderwijs (net als in het primair onderwijs) voor de overheid internationaal rechterlijke verplichtingen bestaan.

##### *Handhaving*

Wat wordt hier verstaan onder ‘handhaving’? Handhaving is de volgende schakel in het kettingmodel van de POC. Het wordt strikt opgevat als ‘handhaving van overheidswege’, dus niet binnen organisaties of binnen een sector bijvoorbeeld. De relevante externe toezichthouder bij het onderhavige discriminatieprobleem ‘etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs’ is de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat onderwijsinstellingen de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) naleven. De inspectie is als toezichthouder zelf geen individuele klachtbehandelaar; het is een meldpunt voor algemene klachten (individuele gevallen-overstijgend). De Inspectie van het Onderwijs heeft een speciale toezichthoudende taak voor problemen rondom seksuele intimidatie, seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering op onderwijsinstellingen. Klachtmeldingen zijn wel belangrijk voor het toezicht. Ze helpen beter zicht te krijgen op mogelijke tekortkomingen in de kwaliteit of naleving van wet- en regelgeving.

320 Informant DO6, DO10.

321 Informant D10.

322 Informant DO7; G. Wakker in openbaar gesprek, *Kamerstukken I 2021/22, CXLVI*, P.

De vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs luisteren, informeren, adviseren en verwijzen door bij klachten over onder meer discriminatie. Denk bijvoorbeeld aan informatie over het indienen van een formele klacht of over het doen van aangifte (door de klager zelf). De vertrouwensinspecteur zoekt niet uit wat er gebeurd is (waarheidsvinding) en kan niet zelf zorgen voor een oplossing, maar wel helpen om een oplossing te bereiken.<sup>323</sup>

Uit het POC-onderzoek komen de volgende kansrijke maatregelen op de schakel ‘handhaving’ naar voren:

- Maatregelen die het zicht op sociale veiligheid (inclusief discriminatie) verbeteren bij de instellingen zelf en ook bij derden, zoals de inspectie: immers, voordat hij kan handhaven moet de externe toezichthouder eerst informatie verzamelen en tot een oordeel komen.<sup>324</sup> Zonder zicht geen toezicht. Het verkennende onderzoek van de inspectie is ook opgestart om een beter beeld te krijgen van de problematiek van sociale veiligheid in het algemeen.<sup>325</sup>

“De inspectie roept de sector op om de sociale veiligheid zowel op landelijk als op instellingsniveau te monitoren en evalueren. Een landelijk monitorsysteem van sociale veiligheid in het hoger onderwijs ontbreekt. Een landelijk monitorsysteem kan helpen meer zicht te krijgen op de veiligheid van de leeromgeving in het hoger onderwijs. Transparantie over de cijfers en zicht op de risicofactoren kan een preventieve bijdrage leveren aan de sociale veiligheid in het Nederlandse hoger onderwijs. Daarnaast is het raadzaam andere onderzoeksmethoden te hanteren dan uitsluitend vragenlijsten, zoals (evaluatieve) gesprekken met groepen en individuele studenten, docenten, leidinggevendenden en systematische analyse van incidenten en meldingen. Als er indicaties zijn van een sociaal onveilige situatie, is het aan te raden onafhankelijke onderzoek te doen naar de organisatiecultuur. Ten slotte beveelt de inspectie instellingen aan om de bekendheid en toegankelijkheid van de klachtenprocedure te verbeteren.”<sup>326</sup>

Het laatste punt van de inspectie over de interne klachtenprocedure valt in de terminologie van de POC onder de schakel ‘rechtsbescherming’.

323 ‘Hoe dien ik een klacht in over het hoger onderwijs?’ onderwijsinspectie.nl en ‘Vertrouwensinspecteurs’, onderwijsinspectie.nl.

324 Essentie van extern toezicht 2022.

325 Gezamenlijke notitie persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs 2021.

326 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 7.

### Rechtsbescherming

Uit onderzoek komt verder naar voren dat rechtsbescherming op papier weliswaar geregeld is, maar dat de werking ervan in de praktijk te wensen overlaat. De volgende maatregelen worden daarom als kansrijk gezien:

- Maatregelen om de bekendheid en de toegankelijkheid van de klachtenprocedure te verbeteren:<sup>327</sup> Studenten die te maken hebben met grensoverschrijdend gedrag (zoals discriminatie) weten onder andere niet altijd waar ze incidenten kunnen melden<sup>328</sup> of hebben “[w]einig vertrouwen in de klachtenprocedure”:<sup>329</sup>

“Een deel van de incidenten blijft overigens onzichtbaar voor (besturen van) instellingen. Van de zestig studenten die vertellen/laten weten dat zij te maken hebben gehad met grensoverschrijdend gedrag, zegt de meerderheid dat zij met iemand binnen of buiten de instelling spraken over het incident. Een kwart van de studenten besprak het incident met de vertrouwenspersoon van de instelling. En slechts een klein deel van de studenten heeft een officiële klacht ingediend bij de instelling of bij de medezeggenschapsraad of heeft contact opgenomen met de politie. Een kwart zegt dat zij helemaal geen actie ondernam. (...) Redenen voor deze studenten om geen officiële klacht in te dienen, waren (a) dat ze het idee hadden dat het geen zin heeft (de helft), (b) dat ze een drempel voelden (een derde), of (c) dat ze niet wisten waar ze terecht konden (bijna een op de vijf).”<sup>330</sup>

Een inventarisatie door de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) van de online informatievoorziening van onderwijsinstellingen voor studenten rondom ongewenst gedrag bevestigt het verkennende onderzoek van de Inspectie (zie kader). Volgens de LSVb is het kleine aantal officiële klachten het “topje van de ijsberg”.<sup>331</sup>

327 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 7.

328 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 7.

329 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 1.

330 Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022, p. 1.

331 ‘Meldingen van discriminatie op universiteiten meer dan verdubbeld in 2 jaar tijd’, eenvandaag.avrotros.nl, 28 november 2020.

## Samenvatting van de onderzoeksresultaten over de online informatievoorziening van onderwijsinstellingen voor studenten rondom ongewenst gedrag door de LSVb.<sup>332</sup>

### *“Vertrouwenspersoon*

Wanneer studenten een melding willen maken van ongewenst gedrag, moet dit bijna altijd via een vertrouwenspersoon. Een enkele keer gaat het via de decaan. Wat het meest opvalt, is dat de diversiteit in de keuze van vertrouwenspersonen zeer laag is. Ten eerste is er niet op elke universiteit of hogeschool überhaupt een keuze te maken, van de hogescholen heeft slechts 55,6 procent meer dan één vertrouwenspersoon. Op de andere hogescholen kun je dus helemaal niet kiezen. Daarnaast wordt maar in heel weinig gevallen bekendgemaakt wie die vertrouwenspersoon is, daarbij is het nogmaals op hogescholen slechter gesteld met de informatie. Slechts op 16,7 procent van de pagina's van hogescholen werd met een afbeelding of filmpje duidelijk bij wie je terecht komt met je melding. Een keuze hebben tussen vertrouwenspersonen en zien bij wie je dan terecht komt, is voornamelijk belangrijk voor studenten om in te kunnen schatten of ze hun verhaal bij iemand kwijt willen. Een belangrijke keuze daarin is het geslacht of de etniciteit van de vertrouwenspersoon, bijvoorbeeld als het om seksueel overschrijdend of discriminerend gedrag gaat. Ook hierop scoren de onderwijsinstellingen zeer laag. Op iets meer dan een kwart van de onderwijsinstellingen is er een keuze te maken wat betreft geslacht (die op te maken is uit de beschikbare gegevens). Wat betreft etniciteit was er slechts één universiteit waar zichtbaar een etnisch-diverse keuze te maken was in vertrouwenspersonen. Op hogescholen was dat op geen enkele pagina te vinden.

### *Informatievoorziening*

Uit de resultaten blijkt dat veel onderwijsinstellingen tekortschieten in de informatievoorziening voor studenten rondom het melden van ongewenst gedrag. Wanneer op voor de hand liggende zoektermen wordt gezocht, wordt ten eerste niet altijd een pagina met informatie gevonden. Meestal is er wel een officieel document te vinden met bijvoorbeeld een gedragscode. In deze gevallen lijkt vooral de vertaalslag naar studenten te missen. Er is dan wel beleid bij de onderwijsinstelling, er wordt echter niet gecommuniceerd naar studenten wat dit beleid is (of in ieder geval niet online). Eenzelfde vertaalslag mist in het feit dat binnen instellingen het duidelijk lijkt te zijn dat je in de meeste gevallen terecht kan bij de vertrouwenspersoon. Echter is dit onder studenten mogelijk niet zo vanzelfsprekend. Vaak moet je in zoektermen al de term vertrouwenspersoon gebruiken om tot de juiste informatie te komen. Voor wie überhaupt niet weet dat je daar terecht kan, is het ook niet duidelijk dat deze zoekterm gebruikt moet worden.

### *Procedure*

Ongewenst gedrag is een gevoelig thema en de drempel om hier een melding van te maken, ligt vaak hoog. Daarom is het belangrijk dat studenten precies weten waar ze aan toe zijn als ze een melding maken. De informatie die hierover wordt gegeven, is nu vaak minimaal. Er wordt vaak niet duidelijk uitgelegd hoe de procedure eruit ziet en wat de gevolgen van het maken van een melding zijn.”<sup>333</sup>

<sup>332</sup> *Informatievoorziening ongewenst gedrag 2020* (p. 7): Inventariserend onderzoek naar de online informatievoorzieningen rondom ongewenst gedrag van 54 onderwijsinstellingen (achttien universiteiten en 36 hogescholen). Definitie ongewenst gedrag: ‘Seksuele intimidatie, pesten, agressie, discriminatie, geweld en intimidatie zijn de meest genoemde woorden die onderwijsinstellingen scharen onder ongewenst gedrag’. (p. 4).

<sup>333</sup> *Informatievoorziening ongewenst gedrag 2020*. (p. 7)

### Beleid

Welke beleidsmaatregelen zijn op basis van het POC-onderzoek kansrijk bij de bestrijding van etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs? En waarom, d.w.z. op welke mechanismen, grijpen zij in? Twee gerelateerde thema's zijn komen bovendrijven: bevorderen van de beschikbaarheid van gegevens over studiesucces en bevorderen van de bewustwording van het probleem.

- Maatregelen die bevorderen dat er hernieuwd cijfermatig inzicht ontstaat in het studiesucces van verschillende etnische groepen: zoals een informant beargumenteert (geparafraseerd):

Tot enige jaren geleden werden op nationaal niveau gegevens verzameld over verschillen in studiesucces. Je kon ze zo van StatLine, de databank van het CBS, halen. Instellingen ontvingen apart gegevens over hun instelling.<sup>334</sup> Dat is nu niet meer zo. Je hebt echter data nodig om een idee te krijgen van wat er precies aan de hand is. Het levert wel een dilemma van categorisering op, maar nieuwe termen ('gastarbeiders', 'etnische minderheden', 'niet-westerse allochtonen') raken toch steeds weer besmet. Goede definities en een disclaimer helpen enigszins.<sup>335</sup>

- Maatregelen die bewustwording van het probleem van etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs bevorderen: de overheid zou stelliger kunnen werken aan de bewustwording van het probleem van discriminatie. De crux is dat alle studenten die zijn toegelaten, zich thuis horen te voelen in het hoger onderwijs.<sup>336</sup> Niet alleen via bestaande sturingsinstrumenten (zoals de kwaliteitsafspraken en de gesprekken met Universiteiten van Nederland, de Vereniging Hogescholen en de NVAO), maar aanvullend door het stimuleren van trainingsaanbod (wellicht bij Nuffic), de boodschap uit te dragen, voorlichting, voorbeeldgedrag, prijzen uitreiken etc.<sup>337</sup> Docenten zijn hierbij een belangrijke doelgroep. Als (groepen) studenten minder goed presteren, wordt nog vaak de oorzaak/schuld vooral bij henzelf gelegd. Het is de vraag of dat helemaal terecht is. Immers, docenten hebben een grote invloed op de leeromgeving, ook in het hoger onderwijs, en daarmee op studiesucces. Beide kanten zijn van belang, maar in essentie zijn er natuurlijk wel ongelijke machtsverhoudingen.<sup>338</sup>

### Wetgeving

Het POC onderzoek naar etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs heeft geen eenduidige maatregelen opgeleverd die de wetgever kan treffen (d.w.z. *kijkend naar de schakel wetgeving op zichzelf*, zie verder). Een kanttekening hierbij: de expertise van het beperkt aantal gesprekspartners lag met name (maar zeker niet geheel) op het vlak van de uitvoering. Dit zou mede kunnen verklaren waarom er weinig tot niets boven is komen drijven ten aanzien van bestaande wettelijke instrumenten, zoals de relevante internationale verdragen (zie kader), de wettelijke taken van medezeggenschapsraden en universiteitsraden ten aanzien van discriminatie,<sup>339</sup> en de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijk-

334 Informant DO7.

335 Informant DO7.

336 Informant DO6.

337 Informant DO6.

338 Informant DO7.

339 "De raad waakt voorts in de universiteit [of in de hogeschool – SV] in het algemeen tegen discriminatie op welke grond dan ook en bevordert in het bijzonder de gelijke behandeling van mannen en vrouwen alsmede de inschakeling van personen met een handicap of chronische ziekte en allochtonen." (lid 4, art. 9.32 WHW en lid 4, art. 10.19 WHW.)

heidsbesef.<sup>340</sup> Anders gezegd: het onderzoek heeft geen kansrijke maatregelen opgeleverd in deze drie opzichten.

In het openbaar gesprek kwam de mogelijkheid ter sprake om alle individuele docenten wettelijk<sup>341</sup> te verplichten speciale cursussen te laten doen op het gebied van diversiteit en inclusie, maar niet iedereen vindt dat een goed idee. Immers, het zou een opvallende uitzondering opleveren in het geheel van de hoger onderwijswetgeving (WHW), waarin op dit niveau helemaal geen benoemings- en bekwaamheidseisen zijn opgenomen.<sup>342</sup> Verder kunnen tegen dit idee dezelfde bezwaren worden ingebracht als eerder genoemd (bij de passage over de BKO-trajecten, aan het einde van de paragraaf over uitvoering): het risico op weerstand en onbedoelde negatieve effecten.

Dit gezegd hebbend, wordt in de volgende paragraaf (en in de eindconclusie van het hele deelrapport over het onderwijsdomein) nog wel gekeken of, *terugblikkend op alle bevindingen*, er andere lessen voor de wetgever te trekken zijn.

## Overzicht relevante verdragen voor etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs

### *VN-verdragen*

- Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (art. 5 (e)(v) recht op onderwijs en opleiding).<sup>343</sup>
- Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (art. 13 recht op onderwijs).
- Verdrag inzake de rechten van het kind (art. 28, 29, recht op onderwijs).
- UNESCO Verdrag over Discriminatie in het Onderwijs.

### *Raad van Europa*

- Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art. 14 verbod van discriminatie).
- Europees Sociaal Handvest (art. 10 recht op een vakopleiding, art. 17 recht op onderwijs kinderen, art. E non-discriminatie).

### *EU-recht*

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. 14 recht op onderwijs, art. 21 non-discriminatie).

### *Binationaal verdrag*

- De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) werd in 2005 opgericht bij Verdrag tussen Nederland en Vlaanderen. De taken van de NVAO zijn in wetgeving vastgelegd.<sup>344</sup>

<sup>340</sup> Voluit: Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs), *Kamerstukken I 2021/22*, 34.412, J. De afkorting rpho staat voor rechtspersoon voor hoger onderwijs. Zie ook bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 34.412, J.

<sup>341</sup> Overigens bleef tijdens het openbaar gesprek met G. Wakker in het midden of de verplichting per se wettelijk vorm zou moeten krijgen; het zou bijvoorbeeld ook op sectorniveau geregeld kunnen worden.

<sup>342</sup> Informant DO6.

<sup>343</sup> Stereotypen: op ras gebaseerde stereotypen kunnen leiden tot rassendiscriminatie (zie bijv. College oordeel ZP in het onderwijs, College voor de Rechten van de Mens, oordeel 2014-131.) IVUR artikel 7 verplicht overheden om effectieve maatregelen aan te nemen om vooroordelen, welke leiden tot rassendiscriminatie tegen te gaan, maar alleen binnen het onderwijs, cultuur en informatievoorzieningen.

<sup>344</sup> 'Over ons', nvao.net.



### 4.3 Deelconclusie

In deze paragraaf komt de inventarisatie nog eens kort langs, in het bijzonder de mogelijke rol van de wetgever. Welke aanknopingspunten biedt het deelonderzoek naar etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs voor de wetgever bij het verkleinen van de kloof tussen de wet en de praktijk? Nogmaals, hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het onderzoek naar het hoger onderwijs gebaseerd is op beperkt bronmateriaal en dat onderstaande ‘lessen’ dus met de nodige voorzichtigheid worden getrokken.

Een opvallend punt is dat het bestaan van het onderhavige discriminatieprobleem een onderwerp van discussie is. In het politiek-maatschappelijke discours over discriminatie in het hoger onderwijs gaat juist veel aandacht uit naar (vermeende of reële) ‘omgekeerde’ discriminatie-effecten van de zogenaamde woke-beweging die juist wat wil doen tegen racisme en discriminatie in (onder andere) het hoger onderwijs. De analyse levert twee mogelijke aanknopingspunten voor wetgever op: ten eerste toegespitst onderzoek faciliteren, zodat meer inzicht ontstaat in de aard en omvang van het probleem, en ten tweede – als een nader onderzoek naar het hoger onderwijs het algemene beeld van etnische discriminatie in het onderwijs<sup>345</sup> en de bestaande zorgwekkende signalen van het ontbreken van een eerlijk speelveld bevestigt<sup>346</sup> – het debat als volksvertegenwoordiging op zodanige wijze voeren, dat het bestaan van het bestudeerde discriminatieprobleem wordt erkend.

Een ander opvallend punt betreft de actoren. Volgens de bestudeerde bronnen in dit hoofdstuk zijn docenten de cruciale actor als het gaat om etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs. Ze vormen een deel van het probleem en een deel van de oplossing. Ten eerste vertonen docenten in het hoger onderwijs soms zelf discriminerend gedrag, al is niet duidelijk hoe vaak en hoe ernstig. Soms gaat het om racistische uitlatingen<sup>347</sup>, soms gaat het om bepaald taalgebruik dat door studenten als kwetsend wordt ervaren<sup>348</sup>, soms om een te lage inschatting van het niveau<sup>349</sup>, etc. (zie paragraaf 4.1). Ten tweede bestaat er handelingsverlegenheid onder docenten als er iets gebeurt tussen studenten onderling: hoe kan een docent het beste reageren als een student zich discriminerend gedraagt tegen een andere student? De omvang van discriminatie tussen studenten onderling in de leeromgeving is ook niet duidelijk, maar zeker is dat de meeste docenten hierin niet getraind zijn. Ten derde hebben docenten invloed op andere aspecten in de leeromgeving, zoals de te bestuderen literatuur, de (ruimte voor) variëteit in perspectieven in de les en de gebruikte casus en actuele voorbeelden. Een aanknopingspunt voor de wetgever is dus het stimuleren van de individuele professionaliteit van docenten. Dat betekent niet per se het creëren van méér discretionaire ruimte, want te veel ruimte c.q. te weinig sturing kan discriminatie juist in de hand werken.<sup>350</sup>

345 Andriessen e.a. 2020

346 Slooman, Wolff & Crul 2019, p. 77.

347 Van Bon, Fiere & De Wit 2021.

348 Informant DO10.

349 Andriessen e.a. 2020; informant DO9.

350 Deug e.a. 2009.

Het zou echter een valkuil zijn om het te laten bij het stimuleren van de individuele professionaliteit van docenten, want uit het materiaal komt naar voren dat investeren in het team ook heel belangrijk is, ter bevordering van een goede organisatiecultuur op opleidingsniveau in het hoger onderwijs. Volgens sommigen zou het een goed idee zijn om alle individuele docenten te verplichten speciale cursussen te laten doen op het gebied van diversiteit en inclusie, maar volgens anderen is dat niet zo'n goed idee. Als wettelijke verplichting zou het een opvallende uitzondering opleveren in het geheel van de hoger onderwijswetgeving (WHW). Ernstiger misschien: het risico op weerstand en de daarmee gepaard gaande onbedoelde negatieve effecten is reëel. Zeker gezien het eerste opvallende punt dat er nog geen sprake is van een breed bewustzijn van het probleem.<sup>351</sup> In het decentrale stelsel ligt het in ieder geval voor de hand dat de wetgever probeert om professionaliteit en organisatiecultuur op indirecte manieren te bevorderen.<sup>352</sup> Randvoorwaarden zoals bekostiging zijn daarbij essentieel. Nogmaals, het kan niet worden uitgesloten dat de eensluidendheid in het bronmateriaal een vertekend beeld geeft, namelijk als gevolg van de geringe hoeveelheid ervan en hoe dan ook het (lichte) accent op de uitvoering. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of bijvoorbeeld gesprekken met het ministerie van OCW, koepelorganisaties (Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland) en inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs hetzelfde beeld opleveren.

Een laatste opvallende punt betreft de relatie tussen het geringe aantal klachten bij vertrouwenspersonen en de geconstateerde tekortkomingen in de informatievoorziening.<sup>353</sup> Het geringe aantal klachten blijkt hierdoor mede veroorzaakt.<sup>354</sup> Of betere informatievoorziening alleen het aantal klachten zal doen stijgen, kan nog niet met zekerheid gezegd worden. Immers, de werking van interne klachtenprocedures blijkt ook samen te hangen met vertrouwen in het nut ervan.<sup>355</sup> De wetgever zou bij het inrichten en evalueren van wettelijke klachtenprocedures rekening kunnen houden met deze bevindingen.

---

351 Het is een interessant gedachtenexperiment om uit te denken hoe waarborgen voor *algemene* docentkwaliteit in het hoger onderwijs wettelijk geregeld zouden kunnen worden op een vergelijkbare wijze als in de andere onderwijssectoren (po, vo en mbo), maar het valt buiten het bestek van dit onderzoek om daar nader op in te gaan.

352 *Kwaliteit in het hoger onderwijs 2015*.

353 *Informatievoorziening ongewenst gedrag 2020*.

354 *Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022*.

355 *Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022*.

## 5. Conclusie

Een verbod op discriminatie bij het aanbieden van of het verlenen van toegang tot onderwijs is expliciet vastgelegd in de AWGB (artikel 7) en de WGBH/CZ (artikel 5a). Tegelijkertijd laat de inventarisatie van discriminatieproblemen voor dit onderzoek (Hoofdstuk 2) zien dat er zowel bij de toegang tot onderwijs als binnen het onderwijs nog altijd op verschillende manieren, en op basis van meerdere gronden, discriminatie wordt ervaren. In dit onderzoek is een verkenning verricht naar de oorzaken van en oplossingsrichtingen voor twee van deze discriminatieproblemen: discriminatie van kinderen met een beperking bij toegang tot het primair onderwijs (Hoofdstuk 3) en etnische discriminatie in de leeromgeving in het hoger onderwijs (Hoofdstuk 4). De deelconclusies bevatten aanknopingspunten voor de wetgever op basis van de resultaten van de onderzoeken naar deze twee discriminatieproblemen (deelhoofdstukken 3.4 en 4.3). In deze eindconclusie worden uit het gehele onderzoek van het domein onderwijs algemene lessen en aanknopingspunten voor de wetgever getrokken. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat de twee problemen erg van elkaar verschillen (zie Hoofdstuk 2).

Een eerste algemene les is dat gelijke toegang tot onderwijs niet ‘als vanzelf’ leidt tot gelijkheid binnen het onderwijs. Zo betekent inclusief onderwijs voor kinderen met een beperking, waarbij sprake is van gelijke toegang tot onderwijs, niet automatisch dat er geen discriminatie meer plaatsvindt in het onderwijs. Daar is op grond van ervaringen met inclusief onderwijs in andere landen meer voor nodig (deelhoofdstuk 3.3). Zoals het volledig omarmen van diversiteit en werken met een breed concept van inclusie, waarbij naast handicap ook rekening wordt gehouden met de invloeden van onder andere etniciteit, gender en sociaaleconomische status. In het hoger onderwijs is er inmiddels weliswaar wel sprake van etnische diversiteit onder studenten, maar zijn er aanwijzingen dat er etnische discriminatie voorkomt in de leeromgeving (hoeveel precies is nog onduidelijk). Ook hier geldt daarom: een discriminatievrije leeromgeving met een diverse studentenpopulatie vereist aandacht voor inclusie.

Een volgende algemene les is dat er binnen het domein onderwijs politieke en maatschappelijke onduidelijkheid en zelfs onenigheid is over het bestaan van specifieke discriminatieproblemen. Bij de twee onderzochte discriminatieproblemen valt dit op twee manieren op. In het primair onderwijs wordt uitsluiting van kinderen met een beperking nauwelijks als discriminatie beschouwd, terwijl het toegangsprobleem wel wordt onderkend (deelhoofdstuk 3.1). In het hoger onderwijs wordt het bestaan van etnische discriminatie in de leeromgeving ter discussie gesteld (deelhoofdstuk 4.1). D.w.z., in het politiek-maatschappelijke discours over discriminatie in het hoger onderwijs gaat vooral veel aandacht uit naar (vermeende of reële) ‘omgekeerde’ discriminatie-effecten van de zogenaamde woke-beweging, die juist wat wil doen tegen racisme en discriminatie in (onder andere) het hoger onderwijs. Het gevolg hiervan is dat in het primair onderwijs veel maatregelen worden genomen rondom kinderen met een beperking, zonder dat er aandacht is voor discriminatie (deelhoofdstuk 3.2). In het hoger onderwijs is er nauwelijks gericht overheidsbeleid tegen etnische discriminatie in de leeromgeving (deelhoofdstuk 4.2). Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft dit directe gevolgen gehad. Wat betreft toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking kon geput worden uit een grote hoeveelheid onderzoeken en evaluaties waarin het probleem op veel verschillende manieren is belicht, maar waarin het discriminatieperspectief afwezig is. Bij etnische discriminatie in het hoger onderwijs was het zoeken naar bronmateriaal over het probleem in de praktijk. Er lijkt derhalve een kennisgat te bestaan over de aard, omvang en onderliggende oorzaken van deze twee discriminatieproblemen. Dit heeft invloed op het politieke en maatschappelijke debat over deze discriminatieproblemen en de maatregelen die ertegen worden genomen. Een aanknopingspunt voor de wetgever hierbij is om in het wetgevingsproces meer aandacht te besteden aan risico’s

op discriminatie. Dit kan versterkt worden als ook kennisopbouw over specifieke discriminatieproblemen wordt gestimuleerd. Want pas als er meer duidelijkheid is over wat er speelt in de praktijk, kunnen er doeltreffende maatregelen worden genomen.

Een laatste algemene les, die door dit onderzoek wordt bevestigd, is dat discretionaire ruimte van professionals in de praktijk ook (onbewuste) vooroordelen en persoonlijke opvattingen bij toelating en in de leeromgeving makkelijker een rol laat spelen. Binnen het domein onderwijs is er sprake van veel discretionaire ruimte en een zekere mate ervan hoort bij de aard van het werk. Tegelijkertijd is handelingsverlegenheid van onderwijsprofessionals een probleem bij beide discriminatieproblemen. In het primair onderwijs zijn leerkrachten vaak onvoldoende toegerust om kinderen met een beperking te ondersteunen. In het hoger onderwijs is het de vraag of docenten reeds voldoende zijn toegerust om etnische discriminatie in de leeromgeving effectief te voorkomen en te bestrijden. Een aanknopingspunt voor de wetgever hierbij is dat discretionaire ruimte niet kan zonder de kennis, vaardigheden en middelen die nodig zijn om deze ruimte in te zetten op een manier die discriminatie tegengaat. Dit grijpt ook terug op het kennisgat omtrent discriminatie in het onderwijs: als er politiek-maatschappelijke onduidelijkheid en onenigheid zijn over een discriminatieprobleem, kan van professionals in de praktijk niet worden verwacht dat zij dit eenzijdig kunnen oplossen. Overigens zijn er ook kansrijke maatregelen op het teamniveau. Uit de analyse van de twee discriminatieproblemen komt naar voren dat discriminatiebestrijding baat kan hebben bij het stimuleren van een goede cultuur op de werkvloer. Het gaat dan om een organisatiecultuur waarin professionals onderling en met hun leidinggevenden goede afspraken maken over het vormgeven van non-discriminatie in het dagelijks werk – een proces dat voortdurende aandacht vergt.

# Bronvermelding

## Literatuur

### Agenderingspraatplaat 2021

*Agenderingspraatplaat, Met Andere Ogen* 2021.

### Andriessen e.a. 2020

I. Andriessen, J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

### Barton 1997

L. Barton, 'Inclusive education: romantic, subversive or realistic?', *International Journal of Inclusive Education* 1997, afl. 1(3), p. 231-242, doi: 10.1080/1360311970010301

### Bierkens & Zoontjens 2018

I.C. Bierkens & P.J.J. Zoontjens, *De zorgplicht en de juridische handhaving daarvan*, Kohnstamm Instituut 2018.

### Boomsma 2020

S. Boomsma, *Thuiszitters tellen. Een ander perspectief voor thuiszitters*, Oudervereniging Balans 2020.

### Boyle, Anderson & Allen 2020

C. Boyle, J. Anderson, K-A. Allen, 'The importance of teacher attitudes to inclusive education' in: C. Boyle, J. Anderson, A. Page, S. Mavropoulou (red.), *Inclusive education: Global issues & controversies* p. 127-146, doi: 10.1163/9789004431171\_008.

### Brief aan de Tweede Kamer AO passend onderwijs 2019

*Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal Vaste Commissie voor OCW, AO passend onderwijs*, Ieder(in), Ouders & Onderwijs, Landelijk Platform Psychische Gezondheid, PerSaldo, BALANS 2019.

### Buiten de lijntjes 2020

*Buiten de lijntjes: het thuiszittersvraagstuk door de ogen van kinderen en jongeren zelf*, Team Number 5 Foundation 2020.

### Bulder e.a. 2020

E. Bulder, K. van den Langenberg, S. van der Ploeg, M. Karssen, A. Vaessen, B. Leest, K. Beurskens, *Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs*, Oberon, Kohnstamm Instituut, KBA Nijmegen 2020.

### Çelik 2021

S. Çelik, 'Bouwstenen voor een inclusieve hogeschool', *Management & Organisatie* 2021, (6), p. 43-57.

### CERD Concluding Observations Netherlands 2021

*Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands*, UN Doc CERD/C/NLD/CO/22-24, 25 augustus 2021.

**CESCR Concluding Observations Netherlands 2017**

*Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands 2017*, UN Doc. E/C.12/NLD/CO/6.

**Cherng & Halpin 2016**

H.S. Cherng, P.F. Halpin, The Importance of Minority Teachers: Student Perceptions of Minority Versus White Teachers, *Educational Researcher*, vol. 45, Issue 7, 2016.

**Coalitieakkoord 2021-2025 2021**

*Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*, VVD, D66, CDA, ChristenUnie 2021.

**Cologon 2019**

K. Cologon, 'Uncovering Ableism in Education', in: K. Cologon, *Towards inclusive education: A necessary process of transformation*. Macquarie University for Children and Young People with Disability Australia 2019, p. 34-37.

**De Jong & Wolff 2018**

M. De Jong & R. Wolff, *Doceren voor een inclusieve klas. Een literatuurstudie ter voorbereiding op docenttrainingen in het hoger (beroeps) onderwijs*. Hogeschool Inholland, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam 2018.

**De staat van de ouder 2020**

*De staat van de ouder 2020*, Ouders & Onderwijs 2020.

**De Staat van het Onderwijs 2020**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2020*.

**De Staat van het Onderwijs 2021**

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2021*.

**Dekker e.a. 2017**

B. Dekker, K. van Bergen, M. Paulussen, V. van Helvoort, P. Rabou, *Monitor onderwijshuisvesting po-vo*, Regioplan 2017.

**DeMatthews, Serafani & Watson 2021**

D.E. DeMatthews, A. Serafani, T. N. Watson, 'Leading Inclusive Schools: Principal Perceptions, Practices, and Challenges to Meaningful Change', *Educational Administration Quarterly* 2021, afl. 57(1), p. 3-48. Doi: 10.1177/0013161X20913897

**Deug e.a. 2009**

F. Deug, D. Ernste, M. van Leeuwen, I. van Diepen, *Onderzoek naar discriminatie bij de Haagse Hogeschool in opdracht van de Commissie Gelijke Behandeling*, De Beuk organisatie-advies 2009.

**Flink 2020**

E. Flink, *Mbo'ers krijgen 'zwangerschapsverlof' van de minister, hbo'ers en wo'ers niet*, Profielen 2020.

**Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel 2019**

Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel – Stand van educatief Nederland 2019, Onderwijsraad 2019.

**Dullaert 2019**

M. Dullaert. De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken?, Rijksoverheid 2019.

**Een sterke start 2020**

*Een sterke start: Handreiking lokale inclusie agenda in de praktijk*, Niet Over Ons Zonder Ons, Alliantie VN-verdrag Handicap & VNG 2020.

**Effecten van inclusief onderwijs 2019**

Factsheet: *Effecten van inclusief onderwijs*, Defence for Children 2019.

**Eindterm 2021**

*Eindterm 2021*, Met Andere Ogen 2021.

**Eleveld e.a. 2016**

A. Eleveld, J. Allers, S. Delen, J. van Veldhuizen, *Student, Zwanger en Gelijke Behandeling: Een onderzoek naar de regelgeving en voorzieningen voor zwangere studenten en studenten die zorgdragen voor kinderen in het mbo en het hoger onderwijs*, Universiteit van Amsterdam 2016.

**Elffers 2019**

L. Elffers, *Het is het stelsel, stupid! Grenzen aan de houdbaarheid van ons selectieve onderwijsstelsel*, Wiardi Beckman Stichting 2019.

**Enquête vijf jaar passend onderwijs 2019**

*Enquête vijf jaar passend onderwijs*, Algemene Onderwijsbond 2019.

**Essentie van extern toezicht 2022**

*Essentie van extern toezicht*, Onderwijsraad 2022.

**Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs over het schooljaar 2019/2020 2021**

*Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs over het schooljaar 2019/2020*, Inspectie van het Onderwijs 2021.

**Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs 2022**

*Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs, februari 2022.

**Felten e.a. 2021**

H. Felten, M. van Rooijen, L. Reches, R. Broekroelofs, *mbo-stagediscriminatie voorkomen en aanpakken: wat kan werken?*, Kennisplatform Integratie & Samenleving, Verwey-Jonker Instituut 2021.

**Freer 2021**

J.R.R. Freer, 'Students' attitudes toward disability: a systematic literature review (2012–2019)', *International Journal of Inclusive Education*, doi: 10.1080/13603116.2020.1866688.

**Gelijke kansen in het onderwijs 2021**

*Gelijke kansen in het onderwijs: Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen.* Sociaal Economische Raad 2021.

**Gezamenlijke notitie persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs 2021**

*Gezamenlijke notitie persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs,* Inspectie van het onderwijs, NVAO 2021.

**Grenzen stellen, ruimte laten 2021**

*Grenzen stellen, ruimte laten – Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat,* Onderwijsraad 2021.

**Greven & Hartholt 2016**

A. Greven en H. Hartholt, *Zo kan het ook scholen: Vier scholen maken werk van inclusief onderwijs,* In1School 2016.

**Handelingskader onderwijs 2020**

*Handelingskader kindermishandeling en huiselijk geweld voor het onderwijs, Beweging tegen Kindermishandeling: AVS, PO-Raad, VO-Raad 2020.*

**Hardy & Woodcock 2015**

I. Hardy & S. Woodcock, 'Inclusive education policies: discourses of difference, diversity and deficit', *International Journal of Inclusive Education* 2015, afl. 19(2), p. 141-164, doi: 10.1080/13603116.2014.908965.

**Hehir 2002**

T. Hehir, 'Eliminating ableism in education', *Harvard Educational Review*, afl. 72(1), p. 1-32 doi: 10.17763/haer.72.1.03866528702g2105.

**Heim & Weijers 2018**

M. Heim, S. Weijers, *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning,* Kohnstamm Instituut, Oberon 2018.

**Het recht op onderwijs in het VN-verdrag Handicap 2020**

Verdiepend advies: *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag Handicap,* College voor de Rechten van de Mens 2020.

**Huisman & Zoontjens 2016**

P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving,* Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht 2016.

**Inclusief onderwijs: het beste van twee werelden 2021**

*Inclusief onderwijs: het beste van twee werelden, Ieder(in)* 2021.

**Informatievoorziening ongewenst gedrag 2020**

*Informatievoorziening ongewenst gedrag: Een inventarisatie van de online informatievoorziening van onderwijsinstellingen voor studenten rondom ongewenst gedrag,* Landelijke Studentenvakbond, Utrecht 2020.



**Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs 2020**

*Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs: Tien praktijkvoorbeelden*, Steunpunt Passend Onderwijs, PO-Raad, VO-Raad, NCOJ 2020.

**Inzet AOb evaluatie vijf jaar passend onderwijs 2020**

*Inzet AOb evaluatie vijf jaar passend onderwijs*, Algemene Onderwijsbond 2020.

**Inzicht in inclusie II 2018**

*Inzicht in inclusie II: Participatie van mensen met een beperking op het gebied van wonen, deel uitmaken van de maatschappij, onderwijs en werk*, College voor de Rechten van de Mens 2018.

**Jansen 2020**

A.M.L. Jansen, Preadvies Geschillenbeslechting in het passend onderwijs, Onderwijsgeschillen 2020

**Joint Alternative Report CERD 2020**

*Dutch NGOs contribution pertaining the Twenty-second to Twenty-fourth Periodic Report on the Kingdom of the Netherlands to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Dutch Section of the International Commission of Jurists (NJCM), Art.1/RADAR, COC Netherlands, Dokters van de Wereld, Johannes Wier Stichting, Rutu Foundation for Intercultural Multilingual Education, Save the Children Netherlands, Stichting Civic, Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS), Vereniging Inclusie Nederland 2020.

**Joint Parallel Report CESCR 2016**

*Joint Shadow Report to the Fourth and Fifth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2016.

**Kaufman & Baams 2021**

T. M. L. Kaufman, L. Baams, 'Disparities in Perpetrators, Locations, and Reports of Victimization for Sexual and Gender Minority Adolescents', *Journal of Adolescent Health* 2021, afl. 70, p. 99-107.

**Kilinc 2021**

S. Kilinc, 'Mothers of children without disabilities' conceptions of inclusive education: unveiling an exclusionary education system privileging normality and ableism', *Disability & Society* 2021, doi: 10.1080/09687599.2021.1888281

**Kinderrechten in Nederland 2021**

*Kinderrechten in Nederland: Vijfde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, Kinderrechtencollectief 2021, kinderrechten.nl.

**Klooster e.a. 2020**

E. Klooster, C. Meng, P. Bles, D. Monker, G. Walz, (On)gelijke toegang tot stage en werk van hbo'ers met een migratieachtergrond: Hbo'ers, onderwijs en werkgevers over verklaringen en oplossingen, ROA 2020.

**Körner e.a. 2018**

I. Körner, K. Tisdall, S. Uhlmann, B. Schmid, G. Freyhoff, D. Rígrová, *Towards Inclusive Education: Examples of Good Practices of Inclusive Education*, Inclusion Europe 2018.

**Kusters e.a. 2021**

J. Kusters, M. A. Millner, K. Omelyanovskaya, M. M. Tangerli, A. Laszewska, R. van Kessel, 'Addressing ableism in inclusive education policies: a policy brief outlining Italy, Poland, the Netherlands and the United Kingdom', *South Eastern European Journal of Public Health* 2021. doi: 10.11576/seejph-4681.

**Kwaliteit in het hoger onderwijs 2015**

*Kwaliteit in het hoger onderwijs – Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap*, Onderwijsraad 2015.

**Kwestie: Inclusief Onderwijs – naast leerplicht ook ontwikkelrecht – 2021**

*Kwestie: Inclusief Onderwijs – naast leerplicht ook ontwikkelrecht* -, Lab toekomstige generaties, 2021.

**Ledoux & Waslander 2020**

G. Ledoux, S. Waslander, *Evaluatie passend onderwijs: Eindrapport*, Kohnstamm Instituut, TIAS School for Business and Society, Tilburg Universiteit, KBA Nijmegen 2020.

**List of Issues CEDAW 2021**

*List of issues and questions prior to the submission of the seventh periodic report of the Netherlands*, Committee on the Elimination of Discrimination against Women 2021, UN Doc. CEDAW/C/NLD/QPR/7.

**List of Issues CRPD 2022**

*List of issues in relation to the initial report of the Netherlands*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2022, UN Doc. CRPD/C/NLD/Q/1

**Martens & Weerstand 2020**

S. Martens & D. Weerstand, *Evaluatie Passend Onderwijs*, Lerarencollectief 2020.

**Mesman e.a. Schoolboeken etniciteit 2019**

J. Mesman, D. van Veen, T. van de Rozenberg, L. Zicha, M. Groeneveld, *Etniciteit in schoolboeken voor de brugklas: representation en stereotyping*, Universiteit Leiden 2019.

**Mesman e.a. Schoolboeken gender 2019**

J. Mesman, T. van de Rozenberg, D. van Veen, L. Zicha, M. Groeneveld, *Representatie en stereotypering van mannen en vrouwen in schoolboeken voor de brugklas*, Universiteit Leiden 2019.

**Minderman 2020**

F. Minderman, *Op weg naar inclusief onderwijs als dagelijkse realiteit: een kinderrechtenkader*, Defence for Children 2020.

**Mol Lous 2013**

A. Mol Lous, *Passend Onderwijs: Haute Couture of Zeeman*, Hogeschool Leiden 2013.

**Mogendorff 2015**

K. G. Mogendorff, 'Gebrek aan aandacht voor validisme helpt achterstelling van burgers met een beperking in standhouden', in: M. Davidovic & A. Terlouw (red.), *Diversiteit en discriminatie: Onderzoek naar processen van in en uitsluiting*, p. 85-104. Amsterdam: Amsterdam University Press 2015.

**Nelen e.a. 2018**

W. Nelen, W. de Wit, M. Golbach, L. Van Druten, C. Deen, R. Scholt, *Sociale veiligheid in en rond scholen Primair Onderwijs 2010-2018 (regulier, speciaal en speciaal basis onderwijs) Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2018*, Praktikon 2018.

**Onderwijsvrijheid én overheidszorg 2019**

*Onderwijsvrijheid én overheidszorg – Spanning in artikel 23*, Onderwijsraad 2019.

**Paseka & Schwab 2020**

A. Paseka & S. Schwab, 'Parents' attitudes towards inclusive education and their perceptions of inclusive teaching practices and resources', *European Journal of Special Needs Education* 2020, afl. 35(2), p. 254-272, doi: 10.1080/08856257.2019.1665232.

**Peeters e.a. 2018**

R. Peeters, M. Zunderdorp, M. Lamers, E. Rats, *Met andere ogen: Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*, Met Andere Ogen 2018.

**Policy Guidelines on Inclusion in Education 2009**

*Policy Guidelines on Inclusion in Education*, UNESCO 2009.

**Professionalisering van docenten aan de universiteit VSNU 2018**

*Professionalisering van docenten aan de universiteit VSNU, De BKO en daarna(ast) 2018*.

**Ramakers e.a. 2020**

C. Ramakers, A. van Wijk, J. Warps, M. Olfers, *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*, Een verkennend onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, Bureau Beke & ResearchNed 2020.

**Rapport VN-verdrag Handicap 2018**

*Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap Inzake de eerste rapportage van Nederland*, College voor de Rechten van de Mens 2018.

**Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité 2021**

*Nederland – Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité*, De Kinderombudsman 2021.

**Reeves, Harris & Phelan 2020**

P. Reeves, M. Harris, S. K. Phelan, 'The exclusionary effects of inclusion today: (re)production of disability in inclusive education settings', *Disability & Society* doi: 10.1080/09687599.2020.1828042.

**Report to the 104th Session of the CERD 2021**

*Netherlands Institute for Human Rights, Report To the 104th Session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) concerning the examination of the 22nd to 24th periodic reports of the Netherlands* 2021.

**Runswick-Cole 2011**

K. Runswick-Cole, 'Time to end the bias towards inclusive education?', *British Journal of Special Education* 2011, afl. 38, p. 112-119. doi: 10.1111/j.1467-8578.2011.00514.x

**Schaduwrapport VN-Verdrag Handicap 2019**

*Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, Alliantie VN-verdrag Handicap 2019.

**Schoonheim e.a. 2019**

J. Schoonheim, J. Smits, C. Roso, T. Veldman, *Passend onderwijs langs de lat van het Europees Sociaal Handvest Analyse van het Nederlandse onderwijssysteem aan de hand van 'MDAC tegen België'*, Defence for Children 2019.

**Schuman 2013**

H. Schuman, 'Passend Onderwijs vanuit een internationaal perspectief', *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk* 2013 afl. 52(3-4), p. 155-171.

**Siebers 2014**

H. Siebers, *Superdiversity subverted: Ethnic boundary constructions in Dutch class rooms*. In International Conference, Birmingham, 2014, Vol. 23, p. 25, zoals geciteerd in M. Esajas, *Je moet twee keer zo hard werken, Racisme, discriminatie en de sociaaleconomische positie van Surinaamse Nederlanders*, Utrecht: Surinaams Inspraak Orgaan.

**Slee 2018**

R. Slee, *Defining the scope of inclusive education: think piece prepared for the 2020 Global education monitoring report, Inclusion and education*, UNESCO 2018, UN doc: ED/GEMR/MRT/2018/T1/1

**Slootman, Wolff & Crul 2019**

M. Slootman, R. Wolff & M. Crul, 'Diversiteit en ongelijkheid in het hoger onderwijs: Het belang van de mesoinstitutionele context', *Tijdschrift voor hoger onderwijs* 2019, 37(4), p. 65-79.

**Smits & Schoonheim 2015**

J. Smits & J. Schoonheim, *Schendingen van het recht op inclusief onderwijs: Een analyse van de actuele situatie in Nederland*, In1School 2015.

**Smits 2018**

J. Smits, *Stappenplan inclusief onderwijs bestuurders en samenwerkingsverbanden*, In1School 2018.

**Stam & Vreeburg – Van der Laan 2013**

J. Stam & E.J.M. Vreeburg – Van der Laan, *Van leerplicht naar leerrecht: Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, De Kinderombudsman 2013.

**Standpunt CGB Rapport Discriminatie? Op zoek naar onderliggende mechanismen 2009**

*Standpunt CGB Rapport 'Discriminatie? Op zoek naar onderliggende mechanismen. Een onderzoek uit eigen beweging naar stelselmatig onderscheid bij De Haagse Hogeschool'*, Commissie Gelijke Behandeling 2009.

**Steeds inclusiever 2020**

*Steeds inclusiever*, Onderwijsraad 2020.

**Studentsucces – Verdiepingsdocument bij verkenningsrapport 2021**

Studentsucces – Verdiepingsdocument bij verkenningsrapport 'HEO met regie naar verantwoordelijkheid', Vereniging van Hogescholen 2021.

**Sverrisdóttir & Jóhannesson 2020**

A. B. Sverrisdóttir & I. A. Jóhannesson, 'Medical approach and ableism versus a human rights vision: discourse analysis of upper secondary education policy documents in Iceland', *International Journal of Inclusive Education* 2020, afl. 24(1), p. 33-49. doi: 10.1080/13603116.2018.1449905.

**T. Hehir e.a. 2016**

T. Hehir, T. Grindal, B. Freeman, R. Lamoreau, Y. Borquaye, S. Burke, *A Summary of the Evidence on Inclusive Education*, Instituto Alana 2016.

**Tiernan 2021**

B. Tiernan 'Inclusion versus full inclusion: implications for progressing inclusive education', *European Journal of Special Needs Education* 2021.

**Timberlake 2020**

M. Timberlake, 'Recognizing Ableism in Educational Initiatives: Reading between the Lines', *Research in Educational Policy and Management* 2020, afl. 2(1), p. 84-100.

**Toegankelijkheid van goederen en diensten 2019**

*Toegankelijkheid van goederen en diensten: Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, College voor de Rechten van de Mens 2019.

**Van Bon, Fiere & De Wit 2021**

S. van Bon, B. Fiere, N. de Wit, *Discriminatiecijfers in 2020: Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*, Art. 1 2021.

**Van der Helm 2021**

P. van der Helm, 'Onderwijs past nog steeds niet alle kinderen', socialevraagstukken.nl 13 januari 2021.

**Van der Meer 2016**

J. van der Meer, *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*, Amsterdam: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek 2016.

**Van Eck & Rietdijk 2017**

P. van Eck & S. Rietdijk, *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*, Utrecht: Oberon, Rotterdam: CED-Groep 2017.

**Van Hal & Razenberg 2018**

L. van Hal & I. Razenberg, *Meer jongvolwassen statushouders naar school: een kwestie van samenwerken?*, Kennisplatform Integratie & Samenleving, Verwey-Jonker Instituut 2018.

**Van Rooijen & De Winter-Koçak 2018**

M. van Rooijen, S. de Winter-Koçak, *Gelijke kansen op gelijke stages*, Kennisplatform Integratie & Samenleving, Verwey-Jonker Instituut 2018.

**Van Rooijen e.a. 2019**

M. van Rooijen, S. de Winter-Koçak, M. Day & H. Jonkman, *Is het Schooladvies gekleurd? Verkenning naar de totstandkoming van schooladviezen voor leerlingen met een migratieachtergrond*, Kennisplatform Integratie & Samenleving, Verwey-Jonker Instituut 2019.

**Van Veen & Van der Steenhoven 2021**

D. van Veen & P. van der Steenhoven, *Werken aan inclusiever basisonderwijs. Verkennend onderzoek onder basisscholen in Nederland*, NCOJ 2021.

**Veldman 2019**

T.R. Veldman, 'Vijf jaar 'passend onderwijs': een kinderrechtenperspectief', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 3, p. 83-88.

**Vermeij & Hamelink 2021**

L. Vermeij, W. Hamelink, *Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021.

**Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021**

*Voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs 2021 primair en voortgezet onderwijs*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2021.

**Waslander 2020**

S. Waslander, 'Passend onderwijs in pers en politiek': 1.8.2014 – 1.8.2019, TIAS: School for Business and Society 2020.

**Wiersma, Hopman & Van den Heuvel 2020**

M. Wiersma, M. Hopman, L. van den Heuvel, *Van passend naar inclusief: Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs*, De Kinderombudsman 2020.

**WOB verzoek inclusief onderwijs 2021**

Bijlage 1 bij deelbesluit 1 op WOB-verzoek over inclusief onderwijs, Rijksoverheid 15 januari 2021.

**Wolff 2013**

R.P. Wolff, *Presteren op vreemde bodem: Een onderzoek naar sociale hulpbronnen en de leeromgeving als studiesuccesfactoren voor niet-westerse allochtone studenten in het Nederlandse hoger onderwijs (1997-2010)*, Universiteit van Amsterdam 2013.

**Women's rights beyond gender neutrality: In words and action 2021**

*Women's rights beyond gender neutrality: In words and action*, Dutch Shadow Report, Netwerk VN-Vrouwenverdrag 2021.

**Zwartboek ouders aan het woord 2018**

*Zwartboek ouders aan het woord: Jouw kind heeft een beperking waar loop je tegenaan?*, Ieder(in) 2018.

*Parlementaire bronnen:*

*Kamerstukken I 2020/21, CXLIII, A, verslag en onderzoeksvoorstel van de Tijdelijke commissie voorbereiding parlementair onderzoek effectiviteit antidiscriminatiewetgeving van 26 januari 2021.*

*Kamerstukken I 2021/22 CXLVI, Q, verslag van een openbaar gesprek van 25 februari 2022, 10:00 uur, inzake antidiscriminatiewetgeving in het domein van het onderwijs van 11 maart 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, 34.412, J, brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in hoger onderwijs van 12 oktober 2021.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, M, verslag van een openbaar gesprek van 14 februari 2022, 11:30 uur, inzake domeinoverstijgende aspecten van de geselecteerde discriminatieproblemen in de vier onderzoeksdomeinen van 23 februari 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, O, verslag van een openbaar gesprek van 25 februari 2022, 11:30 uur, over antidiscriminatiewetgeving in het domein van het onderwijs van 4 maart 2022.*

*Kamerstukken I 2021/22, CXLVI, P, verslag van een openbaar gesprek van 25 februari 2022, 13:30 uur, over antidiscriminatiewetgeving in het domein van het onderwijs van 7 maart 2022.*

*Kamerstukken II 2011/12, 33.106, nr.3, Memorie van toelichting. Wijziging van enkele onderwijs-wetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs van 29 november 2011.*

*Kamerstukken II 2015/16, 34.300 VIII, nr. 47, Motie van het lid van Meenen c.s. inzake Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016.*

*Kamerstukken II 2019/20, 31.497, nr. 348, Motie van de leden Westerveld en Kwint over officieel erkennen van Samen naar Schoolklassen van 19 februari 2020.*

*Kamerstukken II 2020/21, 31.497, nr. 371, Brief van de minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media van 4 november 2020.*

## Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kazernesstraat 52  
2514 CV Den Haag

Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

*telefoon* 070 312 92 00

*e-mail* [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)

*website* [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)



Twitter @eerstekamer



Instagram @eerstekamer



YouTube @eerstekamer

### *Overige websites*

[www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

[www.derdekamer.nl](http://www.derdekamer.nl)

[www.staten-generaal.nl](http://www.staten-generaal.nl)

