



Evaluatie
Passend Onderwijs

Evaluatie passend onderwijs

Sectorrapport mbo

T. Eimers
R. Kennis

Eimers, T., Kennis, R.,
Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport mbo
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr.40 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-92743-14-5

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

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

Uitgave en verspreiding:
KBA Nijmegen
Prof. Molkenboerstraat 9, postbus 1422, 6501 BK Nijmegen
Tel. 024 382 32 00
www.kbanijmegen.nl
© Copyright KBA Nijmegen, 2018

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1	<u>Inleiding</u>	3
2	<u>Passend onderwijs in het mbo</u>	5
2.1	Achtergrond en doelen	5
2.2	De afbakening van passend onderwijs	6
2.3	Implementatie	7
3	<u>Toelatingsbeleid en toegankelijkheid</u>	11
3.1	Toelatingsbeleid van de instellingen	11
3.2	Toegankelijkheid	13
3.3	Verzwarend van de instroom?	14
3.4	Administratieve last in de toelatingsprocedures	15
4	<u>Basisondersteuning: passend onderwijs in de klas</u>	19
4.1	Ondersteuning naast het onderwijs	19
4.2	Van tweedelijns naar basisondersteuning	21
4.3	Versterking van de basisondersteuning	22
4.4	Expertise en professionalisering van docenten	24
5	<u>Dekkend aanbod binnen grenzen</u>	27
5.1	Toewijzing van extra ondersteuning	27
5.2	Dekkend aanbod	28
5.3	Grenzen van het aanbod	30
6	<u>Ervaringen van betrokkenen</u>	37
6.1	Betrokkenheid en positie van de student	37
6.2	Betrokkenheid en positie van ouders	38
6.3	Samenwerking met voortgezet onderwijs	40
6.4	Samenwerking met gemeenten	41
7	<u>Beschouwing</u>	43
	<u>Referenties</u>	47
	<u>Bijlage - Opzet evaluatie passend onderwijs mbo</u>	49

1 Inleiding

Sinds de start van passend onderwijs in 2014 wordt de invoering gemonitord in een uitgebreid onderzoeksprogramma, opgezet door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in afstemming met het Ministerie van Onderwijs. Het evaluatieprogramma bestaat uit meerdere deelonderzoeken, die zich richten op verschillende aspecten van passend onderwijs. In deze rapportage geven we een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het evaluatieprogramma tot nu toe voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Eerder verschenen stand-van-zaken-rapportages over de opzet en eerste uitkomsten van het evaluatieprogramma van po tot en met mbo, de stelselverandering als gevolg van passend onderwijs en de betekenis voor ouders en leraren.¹ Deze sectorrapportage geeft de stand van zaken specifiek voor het mbo weer.

In veel opzichten heeft passend onderwijs in het mbo een ander karakter dan in het primair en voortgezet onderwijs. Zo kent het mbo geen regionale samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en bestaat er geen speciaal middelbaar beroepsonderwijs. Toch zijn er ook veel overeenkomsten, niet in de laatste plaats in de doelen die met passend onderwijs worden nagestreefd. In deze sectorrapportage kijken we vooral naar die doelen: in hoeverre worden activiteiten ondernomen door de mbo-instellingen om de doelen te bereiken, worden de doelen al bereikt of is er zicht op het bereiken ervan? Ook besteden we aandacht aan de ervaringen van verschillende stakeholders binnen en buiten het mbo, zoals studenten en ouders, docenten en gemeenten.

Het sectorrapport is grotendeels gebaseerd op de volgende onderzoeken uit het evaluatieprogramma²:

A. Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans

Tweede meting van de monitor passend onderwijs mbo. Enquête onder alle mbo-instellingen op beleids-, organisatie- en uitvoeringsniveau.

B. Passend onderwijs in de praktijk

Eerste ronde van vijftien meerjarige, integrale casestudies waaronder bij vijf mbo-instellingen. De cases worden vijf jaar gevolgd.

C. Passend onderwijs bureaucratisch?

Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school. Enquête onder meer bij medewerkers die binnen de mbo-instellingen de individuele studentenzorg behartigen.

D. Past elke leerling in passend onderwijs?

Casuïstisch onderzoek gericht op de werking van Passend onderwijs op microniveau bij dertig complexe casussen, waaronder tien uit het mbo.

¹ Zie Ledoux (2016a, 2016b, 2017)

² In de bijlagen is beknopt de opzet van de evaluatie passend onderwijs voor het mbo beschreven, met daarbij een overzicht van de belangrijkste thema's en onderwerpen. Een uitgebreide literatuurlijst met daarin ook overige geraadpleegde literatuur is opgenomen in de bijlage met referenties. Alle rapport uit het evaluatieprogramma zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

- E. Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs
Onderzoek naar ervaringen van ouders en studenten met leerlingenzorg in de school. Het gaat om ouders in po en vo en om studenten in het middelbaar beroepsonderwijs. Meer dan tweeduizend mbo-studenten met ondersteuningsbehoefte zijn bevestigd over hun tevredenheid.
- F. De stem van de leerling over extra ondersteuning
Onderzoek naar de ervaringen van leerlingen in het po, vo en mbo over de extra ondersteuning die hen geboden wordt op school. Enquête onder po- en vo-leerlingen en 39 mbo-studenten.
- G. Monitor gemeenten en passend onderwijs
Enquête onder gemeentelijke beleidsmedewerkers passend onderwijs van 154 gemeenten, onder meer over afstemming en overleg tussen gemeenten en mbo-instellingen.
- H. Passend onderwijs in het mbo van start!
Eerste meting van de monitor passend onderwijs mbo. Enquête onder alle mbo-instellingen op beleids-, organisatie- en uitvoeringsniveau.
- I. Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo
Studie naar de ontwikkeling en omvang van de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo en het wettelijk kader voor deze doorstroom.
- J. Doorstroom naar en succes in het mbo van jongeren uit het praktijkonderwijs, vmbo-b en vso
Onderzoek naar de gevolgen van passend onderwijs voor de overstap naar het mbo door te kijken naar doorstroom (landelijk en regionaal), loopbanen en studiesucces in het mbo.
- K. Passend onderwijs in pers en politiek
Dit onderzoek beschrijft beleidsdiscussies en -veranderingen in pers en politiek in de periode van 1 augustus 2014 tot 1 januari 2017.
- L. Monitor samenwerkingsverbanden
Enquête onder directeurs van samenwerkingsverbanden in het po en vo, onder meer over de samenwerking met externe partijen (waaronder het mbo).

In de sectorrapportage wordt met de lettercode verwezen naar de rapporten die als bron zijn gebruikt. De verwijzing naar andere bronnen vindt plaats via voetnoten.

Binnen het evaluatieprogramma worden vijf mbo-instellingen enkele jaren gevolgd door middel van casestudies. In 2016 is daarover voor het eerst gepubliceerd in het rapport Passend onderwijs in de praktijk³. In 2017 is de tweede ronde van interviews gehouden bij de vijf mbo-instellingen. In deze sectorrapportage maken we gebruik van informatie uit de tweede ronde van de casestudies. Waar dat het geval is, wordt er expliciet naar verwezen.

³ Daarnaast ook vijf integrale cases in het PO en vijf in het VO. T. Eimers, G. Ledoux, & E. Smeets. Passend Onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.

2 Passend onderwijs in het mbo

In dit hoofdstuk schetsen we kort de achtergrond en doelen van passend onderwijs in het mbo. Het blijkt dat mbo-instellingen passend onderwijs verschillend benaderen, waarbij een deel kiest voor een smalle afbakening van passend onderwijs, terwijl andere instellingen juist voor een brede benadering kiezen. We laten zien wat de verschillen en overeenkomsten zijn.

Als opstap naar de volgende vier hoofdstukken, waarin we inhoud van passend onderwijs bespreken, kijken we hoe de implementatie van passend onderwijs er na ruim drie jaar voor staat.

2.1 Achtergrond en doelen

Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs is er voor het mbo geen uitgebreid (eigen) wettelijk en beleidsmatig kader voor passend onderwijs. In het po en vo is de introductie gepaard gegaan met ingrijpende organisatorische en financiële veranderingen. Bovendien werden er voor het po en vo – meer of minder expliciet – verschillende beleidsdoelen geformuleerd.⁴ Net als in het voortgezet onderwijs zijn ook in het mbo de zogenaamde rugzakken (leerlinggebonden financiering, LGF) verdwenen. De voormalige LGF-middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum van de instellingen. (A, H)

In het mbo hebben de instellingen een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen wat zij onder passend onderwijs verstaan en welke doelen zij daaraan verbinden. Zowel de overheid als de mbo-sector zelf is tot nu toe terughoudend geweest in het formuleren van doelstellingen voor passend onderwijs. (A) Meer concreet is er wel een tweetal verplichtingen waaraan de mbo-instellingen moeten voldoen sinds de invoering van passend onderwijs. Het betreft het verplicht vastleggen van afspraken rondom de extra ondersteuning die een student geboden krijgt in het kader van passend onderwijs. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een bijlage (addendum) bij de onderwijsovereenkomst. De tweede verplichting betreft het informeren van (toekomstige) studenten, ouders en aanleverende scholen over het ondersteuningsaanbod van de instelling. De daarvoor in het po en vo gebruikte term 'ondersteuningsprofiel' is ook in het mbo gangbaar geworden.

Uit de beleidsreconstructie van passend onderwijs kunnen verschillende doelen worden afgeleid.⁵ Deze zijn veelal bedoeld voor het po en vo, maar hebben in afgeleide zin ook hun betekenis voor het mbo. Sommige doelen, zoals met betrekking tot de zorgplicht, samenwerkingsverbanden, indicatie en regionale middelenverdeling, gaan specifiek over de situatie in het po en vo. Andere doelen hebben meer betrekking op de onderwijskundige doelen van passend onderwijs, zoals maatwerk, ononderbroken ontwikkeling van de leerling, opbrengstgericht werken of inclusief onderwijs. (K)

⁴ Ledoux (2016b)

⁵ Ledoux (2013)

De volgende doelen van passend onderwijs zijn (ook) voor het mbo van toepassing: (A, K)

- Borging (en waar nodig vergroting) van de toegankelijkheid van het onderwijs voor studengten met extra ondersteuningsbehoeften (vergelijkbaar met de zorgplicht in po en vo)
- Realisatie van een dekkend ondersteuningsaanbod
- Maatwerk in de toewijzing van ondersteuning
- Versterking van de ondersteuning in de klas
- Vermindering van bureaucratie rondom de toewijzing van ondersteuning
- Beheersing van de kosten voor extra ondersteuning
- Versterking van de positie van studenten en ouders in passend onderwijs
- Verbetering van de afstemming samenwerking met externe partijen

2.2 De afbakening van passend onderwijs

Mbo-instellingen zijn, behoudens de genoemde verplichtingen, zelf vrij om een invulling aan passend onderwijs te geven. Dat geldt niet alleen inhoudelijk, maar ook wat betreft de organisatie, inzet en verdeling van financiële middelen en verantwoording. Het mbo kent een grote verscheidenheid aan instellingen, variërend van vakinstellingen met een specifiek aanbod tot ROC's met een aanbod van vrijwel alle opleidingen, van kleine instellingen met enkele honderden deelnemers tot grote met meer dan 15.000. Die verscheidenheid en de eigen keuzes die de instellingen maken rondom passend onderwijs maken het moeilijk om in algemene zin de stand van de implementatie te beschrijven. De monitoring van passend onderwijs in het mbo laat zien dat de instellingen kiezen voor verschillende benaderingen. Ongeveer een derde van de instellingen kiest voor een 'smalle' afbakening. Zij reserveren passend onderwijs voor de doelgroep van studenten met een beperking of chronische ziekte, net zoals de groep die voor de invoering van passend onderwijs in aanmerking kwam voor leerlinggebonden financiering (hierna LGF). De andere instellingen kiezen voor een 'brede' benadering, waarbij zij niet of minder een onderscheid maken in de oorzaak van de ondersteuningsbehoefte. In principe geldt passend onderwijs daar voor alle studenten met een ondersteuningsbehoefte, ongeacht de oorzaak. (A, H) Hiertoe behoren dan bijvoorbeeld ook studenten die te maken hebben met thuisproblematiek, financiële problemen of zogenaamde multiproblematiek.

Een van de vijf mbo-instellingen die in de meerjarige casestudies worden gevolgd, kiest expliciet voor een smalle afbakening van passend onderwijs. De beschikbare capaciteit en middelen worden ingezet voor een specifieke doelgroep: studenten met een (medische) diagnose van een beperking of chronische ziekte. Als er geen diagnose is, komt de student in principe niet in aanmerking voor ondersteuning in het kader van passend onderwijs. Alleen voor de studenten in de doelgroep wordt een bijlage bij de onderwijsovereenkomst opgesteld. Binnen de instelling is er discussie over het gekozen beleid. Sommige teams kiezen er toch voor om ook studenten zonder diagnose binnen passend onderwijs te laten vallen. Een decaan geeft aan dat de aanleverende scholen in het vo steeds minder met diagnoses werken, wat het voor de mbo-instelling moeilijker maakt.

Net als bij andere instellingen die voor een smalle afbakening kiezen, krijgen ook studenten die buiten passend onderwijs vallen de benodigde ondersteuning in deze instelling, maar

dan onder een andere noemer. De verschillen tussen de smalle en brede afbakening komen tot uiting op verschillende punten:

- De gevallen waarin voor de student een bijlage bij de onderwijsovereenkomst wordt opgesteld. Bij de tweede meting van de mbo-monitor bleek dat sommige instellingen zelfs de afbakening van passend onderwijs versmallen om minder bijlagen te hoeven opstellen, om daarmee de druk op de uitvoering te verminderen. (A)
- Instellingen met een smalle afbakening hebben de extra ondersteuning voor jongeren met een handicap of chronische ziekte vaak apart georganiseerd. Instellingen met een brede afbakening hebben vaak de ondersteuning geïntegreerd. (H)
- De interne verdeling van de middelen. Bij een smalle afbakening worden de middelen – vaak het voormalige LGF-budget – gericht bij een tweedelijns team passend onderwijs ingezet. Instellingen met een brede afbakening zetten de middelen ook breder in. (A)

De uiteenlopende keuzes van instellingen bij de afbakening van passend onderwijs maken dat het niet mogelijk is om passend onderwijs in cijfers uit te drukken: hoeveel studenten in het mbo ontvangen extra ondersteuning in het kader van passend onderwijs, hoeveel middelen of mensen worden ingezet voor passend onderwijs, wat zijn de resultaten van passend onderwijs? Het aantal bijlagen bij de onderwijsovereenkomst is geen betrouwbare maat voor het aantal studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. De middelen voor passend onderwijs zijn opgegaan in de lumpsum-bekostiging. Ze zijn niet langer geormerkt en hoeven niet apart verantwoord te worden. Tegelijkertijd laten de onderzoeken in het evaluatieprogramma zien dat de invoering van passend onderwijs een brede, meer gemeenschappelijke ontwikkeling op gang heeft gebracht in het mbo wat betreft studenten die extra ondersteuning nodig hebben. Dat begint bij de verplichte veranderingen, zoals de bijlage bij de onderwijsovereenkomst, maar gaat veel verder. Bij de start in 2014 verwachtten de mbo-instellingen geen grote veranderingen als gevolg van passend onderwijs. De recentere onderzoeken laten zien dat de impact wel degelijk groot is en bijdraagt aan veranderingen in het mbo. (A) In de volgende hoofdstukken gaan we daar uitgebreid op in.

2.3 Implementatie

Mede onder impuls van het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, heeft het mbo in de afgelopen twintig jaar grote investeringen gedaan in de eigen capaciteit om studenten met problematiek extra te kunnen ondersteunen. Eind vorige eeuw vond een belangrijke omslag plaats onder invloed van het toen nieuwe startkwalificatiebeleid: het beroepsonderwijs moest leiden tot minimaal een startkwalificatie voor iedereen. Niet kwalificerende trajecten zoals het vormingswerk en oriënteren & schakelen werden opgeheven. De vrijkomende middelen werden geïnvesteerd in ondersteunende diensten, die studenten in de kwalificerende opleidingen moesten steunen. Het was de start van een sterke groei van de tweedelijns ondersteuning in het mbo, later nog versterkt door extra middelen vanuit onder meer de aanpak voortijdig schoolverlaten en schoolmaatschappelijk werk. Vooral grote mbo-instellingen kennen vaak een uitgebreide stafdienst met specialisten voor ondersteuning op het gebied van leerproblemen, studiekeuze- en loopbaanproblemen, gedragsproblematiek, meervoudige problematiek met persoonlijke

en buitenschoolse aspecten. Bij kleinere instellingen gaat het vaak om een multidisciplinair team van ondersteuners. Bij grote instellingen zijn er zelfs aparte teams voor bijvoorbeeld studieloopbaanadvies, schoolmaatschappelijk werk en passend onderwijs. Voor de komst van passend onderwijs kende het merendeel (62%) van de mbo-instellingen een voorziening Studie & Handicap. Deze voorziening speelde een rol bij het organiseren en uitvoeren van extra begeleiding voor studenten met een beperking. Een belangrijke impuls voor deze ontwikkeling was de invoering van de leerlinggebonden financiering (LGF) in het mbo in 2006. Na de start van passend onderwijs zijn de voormalige diensten Studie & Handicap vooral bij de instellingen met een smalle afbakening van passend onderwijs blijven voortbestaan. (H)

Sinds de komst zijn er veranderingen opgestreden in de wijze waarop de mbo-instellingen de ondersteuning voor studenten organiseren. In hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in.

Uit de monitor van 2017 (A) blijkt dat 80-90 procent van de instellingen inmiddels voldoet aan de verplichting om bijlagen bij de onderwijsovereenkomst op te stellen en het verplicht 'ondersteuningsprofiel' heeft vastgesteld. Ruim driekwart heeft het eigen geformuleerde beleid grotendeels of volledig geïmplementeerd. Ten opzichte van 2014 zijn hierin grote slagen gemaakt, al is ook zichtbaar dat een minderheid van de instellingen (10-20 procent) nog niet (volledig) voldoet aan de verplichtingen en nog minder ver is met invoering van het eigen beleid. De monitor laat ook zien dat bij de meeste instellingen passend onderwijs nog volop in ontwikkeling is. De helft of meer van de instellingen heeft sinds de start in 2014 het beleid aangepast op punten als de intakeprocedures, organisatie van het ondersteuningsaanbod en de aard en omvang van de basis- en extra ondersteuning. De helft van de instellingen paste ook de uitgangspunten van het beleid aan. Meer dan bij de start hebben nu ook docenten, mentoren en studieloopbaanbegeleiders direct te maken met passend onderwijs. (A)

Belangrijk is de vraag wat er terecht komt van de doelen van passend onderwijs in het mbo. Op welke wijze wordt aan de doelen gewerkt? Worden de doelen van passend onderwijs breed gedragen in het mbo? Hoe verhouden de doelen zich tot ander, aanpalend beleid in het mbo bijvoorbeeld op het gebied van doelmatigheid, toegankelijkheid of rendement? Wat is er zichtbaar van resultaten op de gestelde doelen en wat zijn eventuele onvoorziene gevolgen?

In de volgende vier hoofdstukken gaan we nader in op deze vragen. Dat doen we aan de hand van de hiervoor beschreven doelen en aan de hand van thema's die in de evaluatie aan de orde zijn geweest, waaronder toelatingsbeleid, basis- en extra ondersteuning, toewijzing van de ondersteuning, betrokkenheid (tevredenheid) van studenten en ouders, bureaucratie, samenwerking met derden, waaronder gemeenten. We bundelen de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie in vier thematische hoofdstukken:

- *Toelatingsbeleid en toegankelijkheid*
Doel: Borging (en waar nodig vergroting) van de toegankelijkheid van het onderwijs

- *Basisondersteuning: passend onderwijs in de klas*
Doel: Versterking van de ondersteuning in de klas

- *Dekkend aanbod binnen grenzen*
Doel: Maatwerk in de toewijzing van ondersteuning
Doel: Realisatie van een dekkend ondersteuningsaanbod
Doel: Beheersing van de kosten voor extra ondersteuning

- *Ervaringen van betrokkenen*
Doel: Versterking positie van student en ouders
Doel: Vermindering van bureaucratie rondom de toewijzing van ondersteuning
Doel: Verbetering van de afstemming tussen binnen- en buitenschools ondersteuning en hulpverlening

3 Toelatingsbeleid en toegankelijkheid

Als wellicht een van de belangrijkste doelen van passend onderwijs voor het mbo kan het borgen of vergroten van de toegankelijkheid worden genoemd. Het onderwerp heeft in het maatschappelijke en politieke debat de laatste jaren veel aandacht gehad. (H, K) Berichtgeving in de media over weigering van studenten heeft de aandacht gericht op het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedures van mbo-instellingen. Dat heeft geleid tot aanpassing binnen het mbo, maar ook tot aanpassing van wetgeving: de nieuwe wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo (hierna te noemen wet Toelatingsrecht), die op 1 augustus 2017 in werking is getreden.

3.1 Toelatingsbeleid van de instellingen

Twee derde van de mbo-instellingen heeft een centraal, instellingsbreed toelatingsbeleid. Bij de andere instellingen is er een combinatie van centraal en decentraal vastgesteld beleid. In de eerste ronde van de casestudies bij de vijf mbo-instellingen kwam naar voren dat er bij de intakers van de opleidingsteams veel onduidelijkheid en onzekerheid was over hoe zij met de toelating van studenten moesten omgaan. Sinds de komst van passend onderwijs was men zich meer bewust geworden van de plicht voor mbo-instellingen om studenten met een ondersteuningsbehoefte een passend aanbod te doen. Maar tegelijkertijd waren ook vragen ontstaan over grenzen aan de 'toelaatbaarheid'. De komst van de nieuwe wet Toelatingsrecht wierp zijn schaduw vooruit en droeg bij aan de onzekerheid over wat mag of moest. (B)

In de monitor passend onderwijs mbo is dit thema uitgebreid geanalyseerd bij de meting onder alle instellingen. Daaruit bleek dat het probleem van onzekerheid bij intakers niet voortkomt uit onduidelijkheid in het instellingsbeleid. Bij de overgrote meerderheid van de instellingen blijkt namelijk het beleid duidelijk voor de uitvoerders. Ook blijkt dat de criteria in de toelatingsprocedure die te maken hebben met de ondersteuningsbehoefte van de student of de ondersteuning die de instelling kan bieden niet de grootste bron van vragen vormen. (A) De casestudies laten zien dat de meeste instellingen deskundigen uit de tweedelijns ondersteuning actief betrekken bij de intake (en ook bij het opstellen van de bijlage en het handelingsplan). Er is met andere woorden vaak genoeg deskundigheid om te beoordelen welke ondersteuning nodig is.

De werkelijke bron van onzekerheid bij de intake blijkt op een ander vlak te liggen. Intakers twijfelen soms of een aspirant-student wel geschikt is voor het beroep, of hij of zij in staat zal zijn een stageplek te vinden en de stage af te ronden. Die twijfel kan meer algemeen van aard zijn, bijvoorbeeld als het gaat over de motivatie of de studiekeuze van de student. Maar specifiek in de context van passend onderwijs gaat het om de vraag of een student met zijn of haar 'beperking' later wel kan functioneren in het beroep – en eerder al in de stage. (A)

Binnen een opleidingsteam in de techniek maakt men zich grote zorgen over de verplichting om studenten toe te laten waarvan men 'zeker weet' dat ze straks geen stageplek vinden. Nu al heeft een recordaantal studenten problemen in de stage en moet de stage afbreken.

Werkgevers zijn niet bereid, aldus de respondenten, om mee te gaan in het zonder meer toelaten van studenten.

Binnen een ander team worstelt men enorm met de kwestie. Het centrale beleid zegt dat iedereen toegelaten moet worden die daar recht op heeft, maar soms is al op voorhand duidelijk dat de student het diploma niet zal halen. Toelating leidt in die gevallen tot meer uitval, terwijl het voorkomen van voortijdig schoolverlaten juist een belangrijke opdracht is. Bij een beroepsopleiding vraagt men zich af in hoeverre bepaalde fysieke kenmerken een reden voor niet-toelating mogen zijn. Wat als een student kleurenblind is? Dan kan hij onmogelijk in dit beroep werken. (Voorbeelden uit de casestudies)

De geschiktheid voor het beroep blijkt veruit de meeste vragen op te roepen bij de intake. In een reactie op het onderzoeksrapport geeft de minister duidelijk aan hoe daarmee omgegaan moet worden: *“Instellingen vragen zich af of de geschiktheid voor het beroep en daarmee de (individuele) kans op een baan moet of mag meespelen in de afweging om een student toe te laten of niet. De wet ter introductie van een vroegtijdige aanmelddatum voor en een toelatingsrecht tot het mbo, die per 1 augustus a.s. in werking treedt, stelt toelating alleen afhankelijk van de vereiste vooropleiding, een tijdige aanmelding en deelname aan verplichte intakeactiviteiten. Bij een specifiek en beperkt aantal (nog te bepalen) opleidingen kunnen daar bovenop aanvullende eisen aan de student worden gesteld met het oog op de uitoefening van het toekomstige beroep. Te denken valt aan specifieke fysieke eisen voor sportopleidingen. Deze eisen mogen niet strijdig zijn met de Wet Gelijke Behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.”*⁶

Er is dus weinig tot geen ruimte om geschiktheid voor het beroep als criterium mee te laten wegen in het toelatingsbeleid. Dat neemt niet weg dat de spanning die de instellingen en ook de individuele intakers ervaren reëel is. Het is niet alleen de spanning tussen beleidsdoelstellingen als toegankelijkheid, rendement en doelmatigheid, die soms tegenstrijdig lijken. Het is ook het morele dilemma waarmee men te maken heeft: moet je de student een kans geven of hem/haar behoeden voor een teleurstelling later? Is het niet alleen al van waarde (voor de ontwikkeling van een student) om de opleiding te kunnen doen, zonder dat die ook tot werk moet leiden? Wanneer is het advies aan een student om een andere opleiding te kiezen nog in het belang van de student en wanneer spelen (ook) andere belangen mee? Waar ligt de grens tussen vrije keuze van de student en de zorg om iemand te behoeden voor 'verkeerde' keuzes.

De nieuwe wetgeving laat weinig expliciete redenen voor weigering toe. Uit de monitor passend onderwijs mbo blijkt dat weigering, volgens de instellingen zelf, ook maar incidenteel voorkomt. Bijna negentig procent van de instellingen geeft aan dat het nooit of slechts incidenteel voorkomt dat een student niet toegelaten wordt omdat de vereiste ondersteuning een onevenredige belasting zou betekenen voor de instelling. (A) In de praktijk gaat het veel vaker om negatieve advisering: het dringende advies om niet met de

6 Kamerbrief 15 mei 2017: Onderzoek evaluatie passend onderwijs mbo (OCW, 2017)

opleiding te starten. De ruimte om daarin wel eigen, aanvullende criteria te stellen, is veel groter.⁷

3.2 Toegankelijkheid

Zowel in de eerste als in de tweede meting van de monitor passend onderwijs mbo melden de instellingen zelf dat weigering niet of sporadisch voorkomt. Daarbij wordt aangetekend dat het gaat om informatie van de instellingen zelf. Bij de eerste meting gaf een forse minderheid van de instellingen aan geen zicht te hebben op het aantal weigeringen. Bij de tweede meting was dat aantal gedaald. Het geeft aan dat er meer aandacht is binnen het mbo voor het onderwerp. (A)

Passend onderwijs speelt een grote rol in beleid en praktijk van het toelatingsbeleid, maar lang niet de enige rol. Meer dan zestig procent van de instellingen geeft aan dat ook het actieplan Focus op vakmanschap een (redelijk) grote rol speelt. En nog meer instellingen noemen vanzelfsprekend ook de wet Toelatingsrecht. Het toelatingsbeleid van de mbo-instellingen wordt met andere woorden door meerdere beleidskaders bepaald. Die zijn deels complementair, maar geven deels ook tegenstrijdige impulsen. Zo is in de afgelopen jaren in het mbo veel nadruk gelegd op aspecten als rendement (bestrijding voortijdig schoolverlaten), doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie. Het streven naar een optimaal rendement met minimale uitval kan onder druk komen staan als een opleiding ook studenten moet toelaten die – om uiteenlopende redenen – weinig kansrijk lijken om het diploma te halen. Studenten toelaten waarvan men 'zeker weet' dat werkgevers straks niet op hen zitten te wachten als stagiair of werknemer, staat op gespannen voet met de doelstellingen van de zorgplicht arbeidsmarktrelevantie in het mbo. (A)

Hoe deze uiteenlopende beleidskaders en -doelstellingen zich vertalen in de praktijk blijkt uit de verschillende functies van de intake die in de casestudies (2017) genoemd worden:

- De intake als welkomstgesprek: de intake heeft geen enkele functie meer in de toelating en dient er enkel toe om de student te verwelkomen en te introduceren bij de opleiding.
- De intake als toets voor geschiktheid en motivatie: de intake vormt een drempel, bedoeld om studenten die beter een andere opleiding kunnen gaan doen, daar tijdig op te wijzen. Soms wordt deze type intake uitgebreid met testen, motivatiebrieven of proefstages.
- De intake als instrument om uitval voor te zijn: in principe gaat het om dezelfde drempelfunctie, maar nu niet vanuit het belang van de student geredeneerd, maar uit het belang van de opleiding om uitval te voorkomen.
- De intake als middel om de ondersteuningsbehoefte te bepalen: niet om over toelating te beslissen, maar om een begeleidingsplan voor het vervolg te maken.

7 Van Wijk e.a. (2013)

Andere aspecten die de respondenten ook met de intake verbinden zijn:

- De aspirant toeleiden naar een andere, beter passende opleiding, of althans naar een volgende stap daarheen.
- Anticiperen op het bindend studieadvies dat na vier of negen maanden uitgebracht moet worden (nieuwe verplichting met de wet Toelatingsrecht).
- Vooruitkijken naar de benodigde begeleiding tijdens de stage en het soort stageplek.

Om meer grip op de intakeprocedure en eenheid in vormgeving hiervan te krijgen kiezen instellingen soms voor een geheel of gedeeltelijk centrale intake.

Bij een van de vijf mbo-instellingen in de casestudies heeft men, al voor de komst van passend onderwijs, de intake geheel centraal georganiseerd. Elke student krijgt bij de intake een bepaald ondersteuningsprofiel toegekend, uiteenlopend van geen extra ondersteuning nodig tot verschillende varianten van benodigde steun. De ervaringen zijn positief, maar ook hier worstelen de intakekokers met vragen over de toelaatbaarheid. Het beleid en de richtlijn van de instelling zijn: weigeren mag niet.

Bij een andere instelling heeft men lang gewerkt met het begrip 'plaatsbaarheid' in het toelatingsbeleid. De plaatsbaarheid van een student werd onder meer getoetst vanuit de visie op leren van de vestiging en op specifieke beroepseisen. Een plaatsingscommissie per vestiging besliste over de toelating van de student. Met de komst van de wet Toelatingsrecht heeft men het beleid aangepast. Men overweegt nu de intake centraal voor alle vestigingen uit te gaan voeren.

De drie andere instellingen hebben wel een centraal beleid, maar kiezen ervoor om de intake decentraal uit te voeren. Bij alle drie heeft de wet Toelatingsrecht grote invloed op het beleid en de uitvoering van de intake. Toch zijn ook hier verschillen zichtbaar: waar de ene instelling kiest voor een radicale omslag (vrijwel niet meer selecteren, iedereen aannemen), onderzoekt de andere wat de mogelijkheden zijn om toch aspecten als geschiktheid voor het beroep of terugdringen van uitval in de intake en toelating een plek te geven.

3.3 Verzwaring van de instroom?

Onafhankelijk van elkaar maken respondenten van verschillende instellingen en opleidingsteams melding van verzwaring van de problematiek binnen de studentenpopulatie: meer studenten met ondersteuningsbehoefte en bovendien met zwaardere problematiek. Het is moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de mate waarin dit daadwerkelijk optreedt.

Instellingen die een smalle invulling van passend onderwijs hanteren hebben de afgelopen jaren een sterke toename van het aantal 'studenten passend onderwijs' gezien. De reden van de toename ligt volgens hen in het wegvallen van de voormalige LGF-indicatie. Voorheen gold 'passend onderwijs' voor studenten met een leerlinggebonden financiering, waaruit ambulante begeleiding werd bekostigd, veelal verzorgd door een (toenmalig) Regionaal Expertisecentrum van scholen voor speciaal onderwijs. Met het wegvallen van de indicatiestelling voor de LGF moesten de mbo-instellingen zelf bepalen welke leerlingen voor extra ondersteuning in het kader van passend onderwijs in aanmerking komen. Dat leidde ertoe dat voorheen buiten de indicatiestelling vallende studenten, maar wel met een

ondersteuningsbehoefte, nu wel in beeld kwamen. (A, B) Voorbeelden uit de casestudies laten zien dat het aantal studenten passend onderwijs in twee jaar tijd met vele tientallen toenam. Tegelijkertijd bleek in de tweede ronde van de casestudies (2017) dat men verwacht dat verdere toename uit zal blijven. Het lijkt erop dat de eigen 'indicatiestelling' door de mbo-instellingen meer studenten met een ondersteuningsbehoefte in beeld heeft gebracht. De toename is bij deze instellingen, met een smalle afbakening van passend onderwijs, dus eerder gevolg van de andere organisatie (namelijk zelf indiceren) dan van een autonome groei van het aantal 'zorgleerlingen'.

Een andere indicatie voor een mogelijke verzwaring van de instroom in het mbo zou een toename van de doorstroom van leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pro) kunnen zijn. Recente onderzoeken die binnen het evaluatieprogramma zijn uitgevoerd laten echter zien dat er van een toename geen sprake is. Bijna de helft van de praktijkonderwijsleerlingen stroomt daar naar het mbo. Dat percentage schommelt licht, maar is over een lange reeks van jaren stabiel. Overigens haalt gemiddeld bijna een vijfde van alle pro-leerlingen al in het praktijkonderwijs een mbo-1 diploma (entreediploma). Vanuit het vso gaat 41 procent van de leerlingen door naar het mbo. In de afgelopen jaren is er sprake van een lichte daling van de doorstroom vanuit vso. (I, J)

Van de totale jaarlijkse instroom in het mbo is gemiddeld over de laatste jaren 3,1 procent afkomstig uit het praktijkonderwijs en 2,4 procent uit het vso. Leerlingen uit het praktijkonderwijs zijn over het algemeen succesvol in het mbo. Uiteindelijk behaalt ongeveer een kwart van alle pro-leerlingen een startkwalificatie. Leerlingen uit het vso hebben het moeilijker in het mbo, zeker als er bovendien sprake is (geweest) van betrokkenheid van jeugdzorg bij de leerling. (I)

De cijfers laten dus zien dat er geen toename is van de instroom vanuit pro en vso. Op de totale instroom van het mbo gaat het bovendien slechts om een klein percentage. Deze cijfers geven geen bevestiging van de ervaren toename van leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften.

Ook in het po en vo doet zich hetzelfde verschijnsel voor dat leerkrachten een toename ervaren, maar dat blijkt niet uit de cijfers.⁸

3.4 Administratieve last in de toelatingsprocedures

In het primair en voortgezet onderwijs is het terugdringen van de administratieve lasten of bureaucratie in de procedures voor toewijzing van extra steun en verantwoording een belangrijke doelstelling van passend onderwijs. Dat heeft in die onderwijssectoren direct te maken met de strikte procedures voor indicaties en toelating die men daar hanteerde voorafgaand aan passend onderwijs. Verwijzings- en indicatiecommissies zijn afgeschaft en voor een deel zijn landelijke indicatiecriteria losgelaten. Nieuwe, andere werkwijzen en procedures, lokaal te bepalen, zouden ervoor moeten zorgen dat de 'bureaucratie' afneemt. Het mbo kende voorafgaand aan passend onderwijs dergelijke landelijke verwijzings- en indicatieprocedures alleen voor de LGF-toewijzing. Voor de inzet van de 'eigen' interne

8 Ledoux (2017b)

ondersteuning golden dergelijk procedures niet. Het terugdringen van bureaucratie is daarom geen breed in het mbo gedragen doelstelling verbonden met passend onderwijs. Onderzoek in het kader van het evaluatieprogramma laat zien dat medewerkers in de tweedelijns ondersteuning, betrokken bij passend onderwijs, verdeeld reageren op de vraag of de bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs is toegenomen. Veertig procent ziet een toename van de bureaucratie, maar 24 procent zegt dat het gelijk is gebleven en 14 procent dat er sprake is van een daling.⁹ Ter vergelijking: in het po en vo ziet 57 procent van de respondenten (zorgcoördinatoren en ib'ers) een toename van de bureaucratie. (C)

In het genoemde onderzoek wordt bureaucratie opgevat als de *ervaren bureaucratie*. Louter het feit dat men administratieve taken moet uitvoeren bepaalt nog niet of men dat als bureaucratisch ervaart. Zo noemen de respondenten uit het mbo verschillende taken tijdrovend, bijvoorbeeld het overleg met de leerplichtambtenaar, ouders of jeugdzorg. Maar tegelijkertijd beoordelen zij dit overleg ook als zeer nuttig. Zij vinden dat de administratie, registratie en uitvoering van procedures voor zorgleerlingen veel papierwerk kosten en ten koste gaan van andere taken. Maar tegelijkertijd beoordelen zij die taken ook als helder geregeld op hun school, behulpzaam om studenten te kunnen ondersteunen en belangrijk voor een goede leerlingenzorg. (C)

De kwestie van bureaucratie speelt in het mbo wel een grote rol als het gaat om de verplichte bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK). Uit meerdere onderzoeken blijkt dat over die verplichting tussen en binnen instellingen zeer verschillend wordt gedacht. (A, B, C) Opleidingsteams die de bijlage actief gebruiken bij de intake en het daaropvolgende begeleidingsplan oordelen positief over de bijlage. Andere teams zien het nut er niet van in, omdat ze op een andere manier gewend zijn te werken of omdat ze (nog) weinig formeel geregeld hebben. Van alle instellingen vindt ruwweg een derde de bijlage overbodig, een derde de bijlage deels overbodig en een derde de bijlage niet overbodig. (A) Het geeft aan hoe groot de verschillen zijn tussen de instellingen. De casestudies laten bovendien zien dat ook binnen de instellingen de ervaringen met de bijlage sterk uiteenlopen. (B) Van alle taken rondom de ondersteuning van studenten worden het opstellen van de bijlage bij de OOK, het maken van begeleidingsplannen en het bijhouden van dossiers extra ondersteuning het meest tijdrovend genoemd. (C)

De tweede ronde van de casestudies laat zien dat de instellingen proberen om de administratieve belasting van de bijlagen terug te dringen.

Een van de instellingen heeft ervoor gekozen om in de bijlage niet meer te beschrijven welk ondersteuningsarrangement met de student is afgesproken, maar alleen nog maar te melden dat er een arrangement is. De inhoud en planning van het arrangement staan beschreven in het begeleidingsplan van de student. Daarmee is het opstellen van de bijlage teruggebracht tot een formaliteit.

Overigens is ook de formele aard van de bijlage een reden voor het tijdrovende karakter: de bijlage moet, net als de OOK, door de student worden ondertekend – en als de student

⁹ De overige 23 procent geeft aan het niet te weten of geen mening te hebben, of werkte toen nog niet in het mbo.

minderjarig is ook door de ouders of verzorgers. Juist dit binnenhalen van de handtekeningen vergt veel tijd en leidt tot vertragingen. Een van de vijf instellingen kiest er daarom voor de onderwijsovereenkomst en de bijlage en het begeleidingsplan in één document onder te brengen, zodat het ondertekenen eenvoudiger te regelen wordt.

Een andere instelling probeert de bijlagen meer te standaardiseren door voor bepaalde ondersteuningsbehoeften (zoals dyslexie of ADHD) vaste beschrijvingen en arrangementen te hanteren.

Opmerkelijk is dat een deel van de mbo-instellingen, die voorheen een brede afbakening van passend onderwijs hanteerden, van opvatting zijn veranderd en nu voor een smalle benadering opteren. Eén van de redenen die daarvoor worden aangevoerd is de hoge administratieve last die het opstellen van de bijlage met zich meebrengt en de weerstand daartegen binnen de instelling. (A) Door de doelgroep van passend onderwijs smaller af te bakenen hoeven minder bijlagen te worden opgesteld. De verplichting wordt als het ware omzeild door nog wel ondersteuning te bieden, maar deze niet meer als passend onderwijs aan te merken.

4 Basisondersteuning: passend onderwijs in de klas

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkeling van de basisondersteuning in het mbo. Traditioneel kent het mbo een sterke focus op tweedelijns ondersteuning. De invoering van passend onderwijs heeft een beweging op gang gebracht of versterkt, waarbij de aandacht langzaam verschuift naar de ondersteuning die de student krijgt tijdens het onderwijs, in de klas, maar ook tijdens de stage.

Versterking van de ondersteuning in de klas vormt een van de doelen van passend onderwijs.

In welke mate speelt de versterking van de basisondersteuning binnen de mbo-instellingen? Hoe pakken zij het aan en wat zijn de ervaringen?

Voor we ingaan op deze vragen besteden we eerst aandacht aan een onderzoek uit het evaluatieprogramma dat laat zien hoe de ondersteuning in het mbo er traditioneel uitziet en wat daarvan de positieve, maar ook negatieve kanten zijn.

4.1 Ondersteuning naast het onderwijs

In het onderzoek *De stem van de leerling over extra ondersteuning* (F) is onderzocht wat de ervaringen zijn van studenten in het mbo (en leerlingen in het po en vo) met extra ondersteuning. In het mbo gaat het veelal om studenten die te maken hebben met problemen op het gebied van leerstijl, motivatie en concentratie. De ondersteuningsvormen die de studenten worden geboden vinden meestal plaats buiten de klas. Hoewel de studenten ook aangeven dat de docent of mentor hen daarbij goed zou kunnen helpen, is de steun die zij krijgen vaker (ook) buiten de klas georganiseerd. Individuele begeleiding in de klas wordt door de studenten zelden genoemd als ondersteuningsvorm die zij ontvangen. Daarin onderscheidt het mbo zich overigens niet van het po en vo. Wat wel anders is in het mbo is de manier waarop de ondersteuning buiten de klas is georganiseerd: veel vaker dan in het po en vo gaat het in het mbo om individuele ondersteuning, gegeven door iemand anders dan de eigen docent of mentor. Soms wordt ook extra ondersteuning geboden in groepsverband, bijvoorbeeld in een studieklass.

De studenten zijn positief over de extra steun die zij krijgen. Het heeft volgens hen een gunstig effect op hun leerprestaties. Andere positieve effecten die worden genoemd zijn verbetering van de leerstijl, meer zelfvertrouwen, beter zelfbeeld en minder stress. De mbo-studenten noemen het krijgen van aandacht van iemand en het kunnen bespreken van problemen als positief punt van de ondersteuning.

In het onderzoek is ook gekeken naar problemen op het gebied van sociale participatie en het effect van de extra ondersteuning daarop. Voor de studenten in het mbo gaat het niet alleen om (problemen in) de interactie met studiegenoten, maar ook om problemen in de algemene sociale omgang, zoals gedragsregulatie en de leerkracht/leerling-relatie. Hoewel de studenten de ondersteuning op dit punt positief waarderen, zien zij over het algemeen weinig effect op hun sociale participatie. Het onderzoek laat hiermee zien dat de keuze voor het bieden van extra ondersteuning buiten de klas (en niet door de eigen docent of mentor)

weliswaar positief wordt ervaren door de student, maar dat er ook een keerzijde is. Doordat de studenten buiten de eigen groep (klas) ondersteund worden, hebben zij minder contact met groepsgenoten. Ook is de eigen docent of mentor minder betrokken bij de ondersteuning, terwijl de studenten aangeven dat die hen wel zou kunnen helpen.

In het onderzoek *Past elke leerling in passend onderwijs?* (D) zijn elf individuele gevallen van studenten met extra ondersteuning in het mbo beschreven. Op basis van gesprekken met de student, ouders, mentor/begeleider en manager van het onderwijsteam wordt een beeld geschetst van de ondersteuningsvraag, het aanbod en de ervaringen daarmee. De casussen ondersteunen deels het beeld dat ook in het voorgaande onderzoek wordt geschetst: veel van de extra ondersteuning komt van 'specialisten' buiten het primaire onderwijsproces.

'De medewerker passend onderwijs is er speciaal voor de leerlingen met een diagnose. Ook leerlingen zonder diagnose komen in aanmerking voor extra ondersteuning. Op elke locatie bieden medewerkers Passend onderwijs deze ondersteuning. "De individuele coaching gaan we proberen te verminderen, dus meer naar coaching in de klas, want ik heb nu 28 leerlingen op de lijst van individuele coaching staan. Dat is bijna onmogelijk. We gaan kijken hoe we dat meer in klassensituaties kunnen gaan aanpakken." (Studentenbegeleider)¹⁰

De geselecteerde casussen in dit onderzoek betreffen allemaal studenten met complexe problematiek. Hoewel in de meeste beschreven gevallen de mentor of studieloopbaanbegeleider actief betrokken is, luidt de conclusie dat er toch vaak nog sprake is van handelingsverlegenheid bij docenten. De expertise die aanwezig is in de tweedelijns-ondersteuning staat vaak nog (te) ver af van de vakdocenten die met de student moeten omgaan. In alle gevallen krijgen de studenten intensieve individuele ondersteuning van specialistische medewerkers. De vraag wordt gesteld hoever je kunt en moet gaan met deze vorm van ondersteuning, omdat uiteindelijk de student zich toch ook alleen moet redden in de werksituatie. Studenten lopen tegen problemen aan als zij minder intensief begeleid kunnen worden, met name tijdens de stage.

"De werkgever gaf signalen af dat hij zich niet kon concentreren. Ze wilden niet gelijk van hem af, maar ze wilden wel dat [de student] zou worden begeleid. Toen zijn we vanuit Passend onderwijs gaan kijken wat we voor hem kunnen betekenen en zijn er afspraken gemaakt. Je weet het niet van tevoren. Je kunt in een intakegesprek geen werkomgeving creëren. Die jongens zeggen al gauw dat ze het allemaal wel kunnen. Die zijn best positief over zichzelf." (Mentor/SLB-coach)¹¹

Terwijl studenten met extra ondersteuning en aanpassingen het binnen de school nog redden, kan dus de stage en later de overgang naar werk een struikelblok vormen (zie voor meer daarover paragraaf 5.3).¹²

10 Van der Linden e.a. (2017), p. 57

11 Van der Linden e.a. (2017), p. 104

12 Eimers, Kennis & Özdemir (2013)

4.2 Van tweedelijns naar basisondersteuning

Een wezenlijk onderdeel van het gedachtengoed van passend onderwijs is dat het beter is om de directe onderwijsgevers zelf een grotere rol te geven in de (extra) ondersteuning van de leerling of student. Versterking van de ondersteuning in de klas wordt gezien als een wenselijke of noodzakelijk volgende stap in de realisatie van passend onderwijs. De hiervoor besproken onderzoeken illustreren de argumenten voor deze beweging:

- Door studenten uit de groep of klas te halen voor ondersteuning wordt de afstand tot de groep en docent groter.
- Extra begeleiding buiten de klas creëert een beschermde omgeving voor de student waarin hij of zij veel extra aandacht krijgt, maar bereidt hem/haar niet goed voor op het zelfstandig functioneren in de reguliere situatie. Dat manifesteert zich nadrukkelijk in de stage.
- Studenten geven zelf aan dat zij de extra ondersteuning door de mentor of studieloopbaanbegeleider zouden willen ontvangen.
- Ondersteuning buiten de klas is veelal individueel en legt een grote claim op beschikbare ondersteuningscapaciteit. De mogelijkheden om de tweedelijns ondersteuning verder te laten groeien lopen aan tegen de grenzen van betaalbaarheid en organiseerbaarheid.¹³

Uit onderzoek naar het voorkomen van voortijdig schoolverlaten blijkt dat ongeveer de helft van de uitgevallen studenten geen tweedelijns ondersteuning heeft ontvangen, terwijl daar gezien hun uitvalredenen wel aanleiding voor was geweest. Een belangrijke oorzaak van deze 'ongeziene' uitval ligt bij het functioneren van de begeleiding binnen het primaire onderwijsproces. Lang niet alle opleidingsteam zijn onvoldoende in staat om studenten individueel te volgen, problemen tijdig en adequaat te signaleren en om passend te reageren.¹⁴

Het doel van passend onderwijs om de basisondersteuning binnen de onderwijsteams te versterken sluit aan bij de ervaringen in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De aandacht voor de basisondersteuning is daardoor met name in de laatste jaren in het mbo sterk gegroeid. Bij de eerste meting van de monitor passend onderwijs mbo in 2014 antwoordde bijna de helft (48%) van de instellingen positief op de vraag of passend onderwijs iets zou veranderen in de basisondersteuning. Van de instellingen met een smalle afbakening van passend onderwijs was dat maar 30 procent. (H) Bij de tweede meting drie jaar later geeft twee derde (67%) procent aan dat passend onderwijs (ook) betrekking heeft op de basisondersteuning. Veruit de meeste instellingen (72%) ziet het nu als een doel van passend onderwijs om de basisondersteuning te versterken. Overigens leggen de instellingen met een smalle afbakening nog steeds vaker het accent op de extra ondersteuning. (A)

Wat opvalt, is dat de instellingen daarbij een brede definitie van basisondersteuning hanteren. Het gaat niet alleen om de (extra) begeleiding van studenten in de klas, maar ook

¹³ Eimers, Hilken, Kennis & Roelofs (2017)

¹⁴ Idem

om het geboden onderwijs en ook om begeleiding tijdens de stage. (A) Twee derde van de instellingen vindt dat passend onderwijs ook gaat over het onderwijs in de klas. Het illustreert hoezeer het denken over passend onderwijs binnen het mbo is opgeschoven in nauwelijks drie jaar tijd. Terwijl men in 2014 nog dacht dat passend onderwijs vooral meer van hetzelfde, namelijk tweedelijns ondersteuning, zou zijn, zoekt men nu naar mogelijkheden om passend onderwijs in de klas, binnen de onderwijsteams te brengen.

Een van de scholen in de casestudies typeert de omslag in het denken met het credo: van passend onderwijs naar passend onderwijzen. Men spreekt daar van de overgang van fase 1 naar fase 2, van eerst het organiseren van zaken als de intake en tweedelijns ondersteuning, naar de volgende fase van passend onderwijs in de klas, passend onderwijzen.

De accentverschuiving van tweedelijns naar basisondersteuning gaat ook gepaard met een mogelijke verschuiving van middelen en menskracht. Bij een van de cases is men bezig om binnen enkele jaren de capaciteit voor tweedelijns ondersteuning passend onderwijs drastisch terug te brengen en de vrijkomende middelen over te hevelen naar de onderwijsteams. De traditionele rol van de ambulante begeleiders verdwijnt grotendeels en in plaats daarvan werkt men aan zogenaamde 'teamverantwoordelijkheid', waarbij de extra ondersteuning door de opleidingsteams zelf geboden moet worden.

Ook bij twee van de andere instellingen denkt men na over een overheveling van middelen van de tweede lijn naar de opleidingsteams. Overigens gaat dat bij geen van de instellingen zonder slag of stoot. Daarover hierna meer.

4.3 Versterking van de basisondersteuning

De versterking van de basisondersteuning is geen eenvoudige opgave. Dat blijkt uit de vele knelpunten die de instellingen noemen bij de uitvoering. Iets minder dan de helft van de instellingen (43%) vindt dat het hen lukt om de basisondersteuning te versterken. Iets meer dan de helft (53%) geeft aan dat het hen deels lukt. Gevraagd naar de resultaten van de ondersteuning is het beeld ongeveer gelijk: ook daarop antwoordt iets minder dan de helft dat het beleid deels resultaat heeft en een even grote groep dat het wel resultaat heeft. (A)

De knelpunten die worden genoemd zijn talrijk en divers:

- Er is onvoldoende expertise in de teams bij docenten en mentoren
- Het blijkt moeilijk om extra ondersteuning te bieden in de klas
- De klassen zijn te groot om de ondersteuning te kunnen bieden
- Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar, onvoldoende middelen
- Er zijn grote verschillen tussen opleidingen en afdelingen, niet alleen in capaciteit/expertise, maar ook in het aantal studenten dat ondersteuning moet krijgen
- Er zijn knelpunten rondom de processen, afstemming, toewijzing en bekendheid met de mogelijkheden (A, p. 35)

Een deel van de knelpunten komt mogelijk ook voort uit onduidelijkheid over wat van docenten en mentoren verwacht wordt in het kader van de basisondersteuning.

Bij alle vijf de instellingen in de casestudies bestaan grote verschillen tussen de opleidingsteams. Deels heeft dat te maken met de aard en traditie van de opleiding. Bij de opleiding ICT heeft men veel te maken met autistische studenten. Het team heeft daar mee leren omgaan en nu is men zelfs zover dat men een opleiding wil gaan starten die specifiek gericht is op de mogelijkheden en kwaliteiten van deze doelgroep. Binnen een team zorg & welzijn besteedt men in de opleidingen veel aandacht aan persoonlijke ontwikkeling en sociale interactie. Hoewel het aantal studenten dat extra aandacht nodig heeft erg hoog ligt, is het team nauw betrokken bij de ondersteuning van deze studenten. Twee andere teams – financieel-economisch en techniek – geven onomwonden toe dat ze nog lang niet zover zijn. Er is geen traditie van extra ondersteuning binnen de teams en het ontbreekt nog aan deskundigheid en deels ook aan bereidheid bij de docenten.

Het is duidelijk dat de uitgangssituaties van de teams sterk verschillen en daardoor ook het haalbare tempo van verandering. Een van de respondenten wijst erop dat de verschillen tussen de teams in deze fase alleen maar groter lijken te worden. De kopgroep en de achterblijvers raken verder uiteen.

De verschillen ontstaan niet alleen door de uitgangssituatie, maar ook door verschillende opvattingen over wat van het team verwacht mag worden. Bij een van de cases wil men de 'teamverantwoordelijkheid vergroten'. Nu werkt men aan een document waarmee meer duidelijkheid moet ontstaan wat daarmee concreet bedoeld wordt. Teams vragen zich af waar de basisondersteuning ophoudt. In een van de teams werkt men aan een 'teamondersteuningsprofiel' waarin beschreven wordt wat het team kan en wil bieden aan (extra) ondersteuning.

Hoezeer het begrip basisondersteuning nog afbakening behoeft, blijkt uit de vele aspecten die ermee verbonden worden. In de vijf cases werden onder meer de volgende aspecten genoemd die voor de respondenten betrekking hebben op de basisondersteuning:

- Groepsdynamiek en klassenmanagement
- Effectief en affectief lesgeven
- Verschuiving in docenthandelen van klassikaal naar individueel
- Specialisatie van docenten
- Andere vormen van studentbesprekingen (meer inhoudelijk)
- Differentiatie binnen de klas
- Eigenaarschap van team en docenten
- Verkleining van klassen
- Aanpassing in het aanbod van opleidingen, zoals opleiding die aansluiten bij specifieke doelgroepen van studenten

De opsomming geeft aan dat men de lat hoog legt: het gaat niet alleen om de begeleiding van studenten, maar ook om de inrichting, organisatie en uitvoering van het onderwijs. Het gaat over ook over de kwaliteit van het onderwijs.

De vijf instellingen in de casestudies laten een breed palet van manieren zien waarop men bezig is om de basisondersteuning te versterken. Een gemeenschappelijk kenmerk is dat

men overal probeert de eerste en tweede lijn nauwer met elkaar te verbinden. Dat gebeurt vooral door de tweedelijns ondersteuning dicht bij de teams te organiseren.

Binnen een grote instelling met meerdere locaties heeft men de tweedelijns ondersteuning decentraal georganiseerd, dicht bij de opleidingsteams en met vaste contactpersonen. Binnen een andere instelling werkt men met een centraal ondersteuningsteam voor passend onderwijs. Ook daar heeft men gekozen voor vaste contactpersonen die binnen de opleidingsteams aanwezig zijn en betrokken worden bij studentbesprekingen en het maken van begeleidingsplannen. Bij een derde instelling heeft men ervoor gekozen om de rol van de studieloopbaanbegeleider (binnen het opleidingsteam) uit te breiden en te versterken. Deze SLB-er heeft een grotere eigen taak in de ondersteuning van de student, maar is tegelijk ook de verbindingsschakel met de tweedelijns ondersteuning.

Om de deskundigheid binnen de tweede lijn naar de opleidingsteams te brengen experimenteert men bij een instelling met co-teaching, waarin docent en ondersteuner samen optrekken. Het doel is om de docent te ondersteunen en te trainen in andere vormen van lesgeven en begeleiden.

4.4 Expertise en professionalisering van docenten

Passend onderwijs wordt in de opleidingsteams gebracht en doet daardoor een groter en zwaarder beroep op docenten, in het bijzonder op mentoren en studieloopbaanbegeleiders. Het onderzoek laat zien dat de ontwikkeling van de basisondersteuning een proces van de lange adem is. Op de vraag of de opleidingsteams beschikken over voldoende expertise voor de uitvoering van de basisondersteuning antwoordt 16 procent van de instellingen met 'nee' en 43 procent met 'deels'. (A) Ook uit de casestudies komt duidelijk naar voren dat er grote behoefte is aan deskundigheidsbevordering gericht op de nieuwe taken in de basisondersteuning.

Een mentor beschrijft hoe hij met steeds meer studenten met nieuwe, bijzondere problemen te maken krijgt en ervaart hoe hij kennis tekortkomt. Hij zou graag meer externe ondersteuning krijgen om meer kennis op te doen.

Collega's bij een andere opleiding denken na over mentorschap in duo's, zodat men elkaar kan helpen en bijstaan in complexe gevallen.

In een andere instelling heeft men de studieloopbaanbegeleiders een zwaardere rol gegeven in de basisondersteuning. De SLB-ers worden daarin gefaciliteerd, maar er is nog veel behoefte aan meer kennis en expertise.

Elders constateert een teammanager dat er veel op de docenten in zijn team afkomt met passend onderwijs en dat er daardoor veel onzekerheid bij docenten ontstaat.

Er is dus gebrek aan expertise, maar het gaat om meer dan alleen een kennisvraag. Dat blijkt uit het feit dat meer traditionele vormen van scholing, zoals korte cursussen of studiedagen, volgens veel informanten eigenlijk niet werken. Vaak is het aanbod te vrijblijvend (vrijwillige intekening) en blijft de informatie onvoldoende hangen. Er is meer behoefte aan kennis toegepast in de eigen praktijk, meer intensieve vormen van training (video-interactie, co-teaching), meer continuïteit in de scholing/coaching. Ook wijst men op de rol van de manager. Het belang dat het management hecht aan passend onderwijs (basisondersteuning) straalt af

op de docenten. Teammanagers zouden docenten moeten aanspreken op hun functioneren in relatie tot de basisondersteuning.

Dat geldt met name voor docenten die de ondersteuning niet als hun taak zien en zelf ook niet op zoek gaan naar professionalisering. Verplichting van scholing werkt dan ook niet.

Net zoals de ontwikkeling van de basisondersteuning nog volop in gang is, staat ook de daarmee verbonden professionalisering van docenten (mentoren, SLB-ers) nog aan het begin. De casestudies laten zien dat zich nog geen duidelijk patroon van professionalisering aftekent, niet in de vorm en inhoud en ook niet in een systematisch aanbod. Daar staat tegenover dat veel van de mentoren, SLB-ers en teammanagers in de casestudies expliciet de behoefte aan professionalisering benoemen. Kennelijk is de beweging naar meer en betere basisondersteuning al wel zo merkbaar, dat het gevoel van urgentie met betrekking tot professionalisering duidelijk aanwezig is.

5 Dekkend aanbod binnen grenzen

Zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk kennen de meeste mbo-instellingen een uitgebreid aanbod van tweedelijns ondersteuning voor studenten met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften. In dit hoofdstuk kijken we naar de doelen van passend onderwijs die betrekking hebben op het aanbod. Eerst gaan we in op de toewijzing van de ondersteuning. Het doel van passend onderwijs is om daarin (nog) meer maatwerk te creëren. Het aspect van bureaucratie dat daarmee ook verbonden is, hebben we in hoofdstuk 3 al besproken.

Vervolgens kijken we in welke mate het ondersteuningsaanbod in het mbo dekkend is en wat de grenzen van het aanbod bepaalt. In dat verband bespreken we ook de bekostiging van passend onderwijs. Anders dan in het po en vo speelt beheersing van kosten op stelselniveau in het mbo geen belangrijke rol. We plaatsen daarom het financiële aspecten in de context van de mogelijke grenzen aan het ondersteuningsaanbod.

5.1 Toewijzing van extra ondersteuning

Bij de eerste meting van de monitor passend onderwijs mbo in 2014 bleek dat slechts een kwart van de instellingen vaste criteria hanteerde voor de toewijzing van extra ondersteuning. Bijna de helft van de instellingen gaf aan ook in de toekomst geen vaste criteria te willen gaan hanteren. Instellingen die kozen voor een smalle afbakening van passend onderwijs lieten zich tot 2014 leiden door de indicaties voor leerlinggebonden financiering (LGF). De komst van passend onderwijs en het wegvallen van de LGF stelde hen voor de taak om eigen criteria op te stellen en te gaan hanteren. Deze instellingen wilden immers vasthouden aan de afbakening van de doelgroep op basis van handicap of chronische ziekte. Twee jaar later, bij de volgende meting, blijken deze instellingen inderdaad een ontwikkeling te hebben doorgemaakt. Driekwart werkt met vaste criteria in de toewijzing. (A)

Hoewel in mindere mate (55%) hebben ook meer instellingen met een brede afbakening van passend onderwijs nu vaker vaste sets van criteria voor toewijzing van extra ondersteuning. Bijna tachtig procent van alle mbo-instellingen werkt met een vaste toewijzingsprocedure voor de gehele instelling. (A)

De komst van passend onderwijs heeft een sterke impuls gegeven aan de formalisering en professionalisering van de intake- en toewijzingsprocedures. De verplichting om voortaan afspraken vast te leggen in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst heeft daar ongetwijfeld toe bijgedragen, hoe men in het mbo verder ook over die bijlage denkt. Anders dan bij de toelating worden bij de toewijzing van extra ondersteuning weinig knelpunten gemeld. Bij de overgrote meerderheid van de instellingen is het voor de betrokken medewerkers duidelijk of een student wel of niet in aanmerking komt voor extra ondersteuning en ook hoever men kan gaan in het aanbieden van ondersteuning. (A) De toegenomen samenwerking van opleidingsteams met deskundigen uit de tweedelijns ondersteuning, bij de intake, bij de toewijzing van ondersteuning en bij het maken van het ondersteuningsplan, zal daaraan een grote bijdrage hebben geleverd (zie vorig hoofdstuk).

De monitor laat ook zien dat instellingen ouders van minderjarige studenten actief betrekken bij het maken van afspraken voor extra ondersteuning en vaak ook ouders uitnodigen voor tussentijdse evaluatie van de afspraken. Hoewel er vaak in het beleid geen onderscheid wordt gemaakt naar minder- of meerderjarige studenten, blijkt het betrekken van ouders van meerderjarige studenten in de praktijk vaak problematisch. De helft van de instellingen doet dit maar deels of zelfs helemaal niet. Zowel minder- als meerderjarige studenten moeten zelf de onderwijsovereenkomst en eventuele bijlage ondertekenen. Studenten, die daarmee te maken hebben gehad, zijn daarover zeer positief: zij vinden dat zij voldoende invloed hadden op het begeleidingsplan, waarin staat welke extra ondersteuning zij krijgen. (E)

Veel studenten gaven aan dat het handig is om zelf mee te werken aan dit plan omdat het dan beter op hen wordt afgestemd: "Als je meedoet met het opstellen ervan, dan word het wel naar je wensen gedaan. Want je laat je mening dan horen, je begeleiders weten niet echt alles perfect wat het beste is voor je". Het kost volgens sommigen wel veel tijd en energie maar is de moeite waard om de goede begeleiding te krijgen: "Er gaat veel energie in zitten, maar uiteindelijk heeft het er wel voor gezorgd dat ik nu krijg wat ik nodig heb". (E, p. 49)

Wat betreft de tevredenheid over het begeleidingsplan scoren de studenten jonger dan 23 jaar niet veel anders dan die van 23 jaar en ouder. (E)

De toewijzing van extra ondersteuning en het vastleggen daarvan in de bijlage en/of het begeleidingsplan lijkt meestal wel goed te verlopen, al levert met name dat laatste - het vastleggen – wel veel administratieve last op. De eerdergenoemde discussie over de meerwaarde van de bijlage getuigt daarvan. Toch zijn er geen aanwijzingen dat de toewijzing en het maken van een individueel plan daaronder te lijden hebben. Uit de casestudies komt echter naar voren dat de volgende stap wel problematisch is: het omzetten van het plan naar activiteiten die door docenten, mentoren en begeleiders uitgevoerd moeten worden. Per team kan de situatie sterk verschillen. Het komt voor dat docenten en zelfs mentoren nauwelijks op de hoogte zijn van het plan.

Er waren een aantal kritische opmerkingen over de uitvoering van het plan. Dit gaat niet altijd zoals afgesproken: "Het plan is gemaakt, er is echter niet naar gehandeld." en "Het plan was prima, maar werd nauwelijks uitgevoerd, dus ik had er niets aan". (E, p. 49)

Het kwetsbare punt ligt daarbij niet in de extra ondersteuning die door de professionals in de tweede lijn wordt geboden, maar in de uitvoering binnen het team.

5.2 Dekkend aanbod

Een belangrijke doelstelling van passend onderwijs is om een dekkend aanbod van ondersteuningsmogelijkheden te realiseren, zodat zoveel mogelijk studenten succesvol een opleiding in het mbo kunnen volgen. Hiervoor is al aangegeven dat mbo-instellingen over het algemeen een breed aanbod van tweedelijns ondersteuning in huis hebben, natuurlijk afhankelijk van de grootte van de instelling. Driekwart van de mbo-instellingen heeft een of meerdere tweedelijns teams passend onderwijs. Deze teams richten zich meestal (84% van

de teams) niet specifiek op de doelgroep van jongeren met een beperking of chronische ziekte, maar op alle studenten met een ondersteuningsbehoefte. Uitzondering vormen de instellingen die passend onderwijs smal afbakenen en juist wel beperken tot die doelgroep. (A)

Het algemene beeld dat de instellingen geven over het ondersteuningsaanbod is positief:

- 71% van de instellingen zegt een dekkend aanbod van extra ondersteuning te hebben,
- 80% van de instellingen vindt dat het aanbod goed wordt benut,
- 80% van de instellingen vindt dat er voldoende expertise is om de extra ondersteuning uit te voeren. (A)

De cijfers geven tegelijkertijd ook aan dat bij een minderheid (20-26%) van de instellingen het aanbod maar deels dekkend is en benut wordt. Ook hier speelt de omvang van de instelling een rol. Grote instellingen hebben de schaal om bredere tweedelijnsvoorzieningen te realiseren. Kleine instellingen kunnen dat niet of veel minder.

Binnen de vijf mbo-instellingen in de casestudies oordeelt men over het algemeen ook positief over het ondersteuningsaanbod in de tweede lijn. Binnen de cases komen ook teammanagers, mentoren, studieloopbaanbegeleiders en docenten aan het woord. Ook zij beoordelen het aanbod als grotendeels dekkend en toereikend. Toch is het de vraag, ook voor de respondenten, of het aanbod ooit helemaal dekkend kan zijn. Zo zijn er bij elke instelling wel wensen voor aanvullende voorzieningen of maatregelen. Voorbeelden afkomstig van de vijf instellingen zijn:

- Meer expertise en ondersteuningsvormen voor studenten met externaliserend probleemgedrag
- Meer ondersteunings- en onderwijsmogelijkheden voor excellerende studenten
- Meer mogelijkheden voor ondersteuning tijdens de beroepspraktijkvorming (BPV, stage)
- Specifieke faciliteiten zoals prikkelarme ruimtes of time-out ruimtes
- Kleinere klassen voor bepaalde doelgroepen ('passend onderwijs klasje')
- Meer ruimte voor individuele begeleiding en maatwerk

De vraag of het ondersteuningsaanbod dekkend is, heeft niet alleen betrekking op de extra ondersteuning die in de tweede lijn geboden wordt, maar ook op de basisondersteuning. Zeker nu veel instellingen werken aan een verschuiving van de tweede naar de eerste lijn (zie vorig hoofdstuk). De vraag naar de dekking en ook de kwaliteit van het ondersteuningsaanbod raakt daarmee aan de verandering van de organisatie en aard van de ondersteuning. Een voorbeeld is de afbouw van capaciteit in de tweede lijn om de basisondersteuning in de opleidingsteams mogelijk te maken.

Samenwerking met externe partijen

Een ander aspect van het aanbod is de samenwerking tussen de ondersteuning die binnen de mbo-instelling geboden wordt en die van partijen buiten het mbo. Door de decentralisaties in het sociaal domein zijn de jeugdhulp en wet participatie onder verantwoordelijkheid van gemeenten gekomen. Dat biedt mogelijkheden om een deel van de expertise en capaciteit die nodig is om studenten extra te ondersteunen samen met

gemeenten en andere externe partners vorm te geven.¹⁵ Voorbeelden daarvan zijn de zogenaamde mbo-wijkteams, waarin multidisciplinaire teams, met inbreng van verschillende partners, binnen de mbo-locatie werken. De komst van dergelijke teams heeft grote impact op de organisatie van de tweedelijns ondersteuning en het aanbod binnen de mbo-instelling.¹⁶ In zekere zin wordt van twee kanten aan de ondersteuningsvoorzieningen in het mbo 'getrokken': aan de ene kant is er de beweging om dichterbij het primaire onderwijsproces te staan en mogelijk taken over te dragen aan (of uit te voeren binnen) de onderwijsteams; aan de andere kant is er de beweging om meer te integreren met de buitenschoolse (derdelijns) ondersteuning. Meer over deze samenwerking in het volgende hoofdstuk, waar we de rol van stakeholders, waaronder ook de gemeenten, bespreken.

5.3 Grenzen van het aanbod

Een veelgehoorde vraag - of verzuchting - tijdens de casestudies is: waar ligt de grens? Waar ligt de grens van de ondersteuning die een mbo-instelling kan of moet aanbieden? Wat of wie bepaalt waar die grens ligt? En stelt een dergelijke grens dan ook grenzen aan de toelaatbaarheid van studenten? In deze paragraaf bespreken we de vraag van de grens aan het aanbod vanuit drie perspectieven. We kijken naar de rol van het ondersteuningsprofiel, waarin instellingen, of daarbinnen afdelingen of teams, beschrijven wat zij aan ondersteuning kunnen bieden. Daarna bespreken we de financiering van de ondersteuning en de vraag in hoeverre geld een rol speelt in de begrenzing van het aanbod. Tot slot kijken we naar de buitengrenzen van het ondersteuningsaanbod, die zich manifesteren tijdens de stages en in de overgang naar werk.

Ondersteuningsprofiel

Het beschrijven en kenbaar maken van het ondersteuningsaanbod van de instelling behoort tot een van de weinige formele verplichtingen voor het mbo in het kader van passend onderwijs. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 voldoen de meeste instellingen nu aan die verplichting. De kern van deze ondersteuningsprofielen bestaat uit de beschrijving van wat de mbo-instelling biedt aan basis- en extra ondersteuning. (H) Het ondersteuningsprofiel heeft vanaf het ontstaan een dubbele functie gehad. Het is aan de ene kant bedoeld om student en ouders te informeren over de ondersteuningsmogelijkheden en dient voor het opleidingsteam als referentiekader voor de toewijzing van extra ondersteuning. Aan de andere kant heeft het profiel ook de functie om de grenzen van de ondersteuning te markeren. (B) Die laatste functie van het ondersteuningsprofiel staat nu opnieuw in de belangstelling.

Enkele van de mbo-instellingen in de casestudies nemen het ondersteuningsprofiel opnieuw onder de loep. Als reden wordt genoemd de invoering van de wet Toelatingsrecht. Zij zien in het profiel een mogelijkheid om scherper aan te geven wat men als instelling wel en niet bieden kan. Ook wil men proberen daarin de geschiktheid voor het beroep een plek te geven.

¹⁵ Eimers, Hilken, Kennis & Roelofs (2017)

¹⁶ Keppels e.a. (2015)

Aan de instellingen in de casestudies is de vraag gesteld of het ondersteuningsaanbod van de instelling dekkend is voor de ondersteuningsvragen die op hen afkomen.

Opvallend is dat bij alle vijf de instellingen de vraag eerder omgedraaid wordt: hoe ver kunnen we en moeten we gaan in ons ondersteuningsaanbod? In het verleden leidden nieuwe ondersteuningsbehoeften eerder tot het uitbreiden en oprekken van het aanbod. Nu is men zich – mede door de komst van passend onderwijs, maar ook door de discussies over het toelatingsrecht – bewuster van het belang om ook zelf grenzen te stellen en die zichtbaar te maken. Het ondersteuningsprofiel wordt daarvoor als instrument gebruikt. Men definieert de 'dekkendheid' van het aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. In een van de cases beantwoordt men de vraag of het aanbod dekkend is ontkennend: men wil en kan niet voor elke ondersteuningsbehoefte een aanbod creëren. De grens wordt daarbij enerzijds bepaald door de haalbaarheid in de uitvoering en anderzijds door de kansen op diplomering en werk in het beoogde beroep. (B, p. 111)

De voorbeelden uit de casestudies laten zien dat de pogingen om met behulp van het ondersteuningsprofiel de grenzen van het dekkende aanbod te bepalen niet zonder problemen zijn. Hoe precies het ondersteuningsprofiel een rol kan spelen in de toelating is vooralsnog onduidelijk. De wet laat geen ruimte voor aanvullende eisen aan de toelating of plaatsbaarheid en een beroep op 'onevenredig grote belasting' van de instelling (vanwege voorzieningen die voor een student getroffen moeten worden) komt maar heel zelden voor. (A)

Wellicht kansrijker is het gebruik van het ondersteuningsprofiel voor de verdere ontwikkeling van de basisondersteuning, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. Met dergelijke teamondersteuningsprofielen bepalen bestuur, management en professionals binnen de instelling welke ontwikkeling zij voor ogen hebben. Daarmee krijgt het profiel een interne functie binnen de instelling.

Financiële middelen

Bij de start van passend onderwijs reageerden de meeste mbo-instellingen positief op het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering en de overheveling van het oude LGF-budget naar de instellingen zelf. Het geld werd toegevoegd aan de lumpsum-bekostiging van de instellingen. Zeker in de beginperiode werd dat door de instelling vaak als een uitbreiding van de financiële mogelijkheden ervaren. Veel van de LGF-middelen werden ingezet voor ambulante begeleiding, die door Regionale Expertisecentra werd verzorgd. De middelen zaten daarmee 'vast' aan individuele studenten en aan vaste inzet van externe begeleiding. Na de overgang kregen de instellingen zelf de beschikking over de middelen. Bij de eerste meting van de monitor in 2014 gaf bijna de helft van de instellingen aan nu meer financiële ruimte te hebben voor de ondersteuning van studenten. Doordat men niet meer gebonden was aan de LGF-indicatie en het vaste bedrag per indicatiestelling, kon men naar eigen zeggen meer studenten bedienen. Dertig procent van de instellingen gaf aan dat het beschikbare budget voor passend onderwijs (net) niet toereikend was. Maar

daar tegenover stond 51 procent waarvoor het budget wel (net of ruim) toereikend was. (H, A)

Enkele jaren na de start van passend onderwijs is het optimisme gebleven over de vrijheid die men heeft om de middelen naar eigen inzicht in te zetten. De meeste instellingen besteden nog altijd alle (51%) of het merendeel (30%) van de voormalige LGF-middelen aan passend onderwijs. Instellingen reageren verschillend op de vraag of het beschikbare budget voor passend onderwijs toereikend is.. Het percentage instellingen dat de beschikbare middelen voor passend onderwijs (net of ruim) toereikend noemt, is gedaald, maar bedraagt nog altijd 45 procent. Nu noemt 40 procent het budget niet toereikend, waarbij opvalt dat een op de vijf instellingen het budget ruim niet toereikend vindt. Het zijn met name de instellingen die een smalle afbakening van passend onderwijs kiezen die tegen de financiële grenzen aanlopen. Zij hanteren de 'oude' systematiek van het signaleren of indiceren van studenten met een handicap of chronische ziekte. Door toepassing van hun eigen systematiek zagen zij het aantal studenten passend onderwijs sterk toenemen – en daarmee een groter beroep doen op het beschikbare budget. (A) Voor een van de instellingen in de casestudies was dat reden om het bedrag per 'indicatie' (ondersteuningsgeval) te verlagen, om binnen het beschikbare budget te blijven.

Dat binnen de mbo-instellingen de grenzen van de financiële mogelijkheden gevoeld worden heeft met nog twee andere aspecten te maken. Op de eerste plaats is er de hiervoor beschreven beweging naar een sterkere basisondersteuning. Dat gaat vaak gepaard met een verschuiving van middelen van de tweede naar de eerste lijn. Soms is dat al concreet aan de orde, soms zijn er plannen om dit te gaan doen. Voor de traditionele tweedelijnsvoorzieningen betekent dat een concrete of toekomstige afbouw van middelen en capaciteit.

Binnen een van de vijf instellingen voelt men al concreet de gevolgen van de afbouw van tweedelijns ondersteuning. De capaciteit voor extra begeleiding is al teruggebracht en wordt nog verder verminderd. De verschuiving van middelen naar de teams gaat niet overal gelijk op met de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar de teams. Sommige zijn daar nog (lang) niet klaar voor.

Op de tweede plaats is er het vraagstuk van de interne verdeling van middelen. De mbo-instellingen gaan verschillend om met het beschikbare budget. Ongeveer een derde heeft een gecombineerd centraal en decentraal budget voor passend onderwijs, maar daarnaast hebben evenveel instellingen een volledig centraal of juist volledig decentraal budget. Bij de start in 2014 kozen veel instellingen ervoor om als sleutel voor de verdeling middelen over sectoren, locaties of teams de oude LGF-verdeling te hanteren. Nu zitten de instellingen in een fase dat zij op zoek moeten naar een nieuwe verdelingsgrondslag. Allerlei verschillende verdelingsmechanisme worden toegepast: nog steeds op basis van de oude LGF-verdeling, op basis van studentenaantallen, op basis van het aantal afgesloten bijlagen bij de OOK of vaste toekenning aan tweedelijnsvoorzieningen. (A)

De verdeling op basis van het aantal bijlagen bij de OOK leidt tot ontevreden reacties binnen sommige van de vijf instellingen en met name bij die teams die daardoor aan het kortste eind trekken. Men spreekt van een 'perverse prikkel', het zou teams ertoe aanzetten zoveel mogelijk

bijlagen af te sluiten en door de toename daalt het bedrag per bijlage. Anderen wijzen erop dat binnen hun team er geen traditie was van handelingsplannen en dat men gewend was 'minder bureaucratisch' te werken. Nu dreigen zij daarvoor 'gestraft' te worden.

De discussie over de interne verdeling van middelen ligt gevoelig, omdat de keuze voor een bepaalde vaste systematiek veelal leidt tot herverdeling. Zoals binnen het po en vo schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden zoeken naar mechanismen en sleutels voor verdeling van middelen over besturen, scholen en bovenschoolse voorzieningen, zo vinden vergelijkbare processen plaats binnen mbo-instellingen. Dat het gesprek daarover nog niet is afgerond blijkt uit het feit dat minder dan de helft van de instellingen vindt dat de huidige verdeling van middelen goed aansluit bij de behoeften van de instellingsonderdelen. (A)

Wat in de discussie over de interne verdeling zeker een rol speelt is dat het systeem van de verdeling van middelen voor veel van de betrokkenen niet (22%) of maar deels (27%) duidelijk is.

Ook in de casestudies klinken deze geluiden duidelijk door.

De instelling heeft een duidelijke visie gekozen: de behoefte aan ondersteuning binnen een team moet leidend zijn voor de verdeling van de middelen, niet interne oormerking of toekenningssystematiek – dat geeft veel te veel discussie en 'boekhoudkundig gedoe'. Het budget wordt centraal beheerd en de verdeling vindt plaats in overleg met de instellingsonderdelen. Dat betekent wel dat voor veel betrokkenen, maar ook voor managers, het onduidelijk is hoeveel geld er beschikbaar is op centraal niveau en hoe het geld verdeeld wordt.

Een andere instelling verdeelt het geld over de vestigingen en laat het aan het management van de vestiging over om de inzet te bepalen. Hoe die dat doen, is vervolgens voor betrokkenen niet altijd duidelijk.

Het ervaren gebrek aan transparantie over de beschikbaarheid en verdeling van middelen voor passend onderwijs zal in de toekomst mogelijk nog groter worden. Tijdens de tweede meting van de monitor bleek dat nog twee derde van de instellingen intern een apart budget voor passend onderwijs hanteert. Van die instellingen overweegt echter een groot deel (41%) om het budget samen te voegen met andere budgetten binnen de instelling, met name met de VSV-middelen, het budget voor kwaliteitsafspraken of budget voor professionalisering. Instellingen met een brede afbakening van passend onderwijs geven vaker aan dit te overwegen, dan die met een smalle afbakening. (A)

Passende stage en overgang naar werk

Zeker in de beginjaren van passend onderwijs ging de aandacht in het mbo vooral uit naar de voorkant van het onderwijsproces: het toelatingsbeleid, het ondersteuningsprofiel, de toelatings- en intakeprocedures, de invoering van de bijlage bij de OOK en het maken van begeleidingsplannen. Nog altijd vraagt de 'voorkant' veel aandacht, omdat de nieuwe wet Toelatingsrecht weer een nieuwe werkelijkheid creëert. Hoewel begrijpelijk, ging deze

aandacht tot voor kort ten koste van wat er aan de 'achterzijde' van de opleiding nodig was: de fase van de beroepspraktijkvorming (BPV) of stage en de overgang naar werk. In 2014 gaf de meerderheid van de instellingen aan dat zij niet voornemens waren iets in de aanpak en begeleiding van de BPV te veranderen vanwege de komst van passend onderwijs. Dat beeld veranderde en bij de tweede meting van de monitor gaf inmiddels de meerderheid van de instellingen aan initiatieven te hebben genomen (of te willen nemen) om passend onderwijs ook in de BPV door te voeren. (A) Toch staat de vertaling van passend onderwijs naar deze 'achterzijde' nog altijd aan het begin. Pas een derde van de mbo-instellingen heeft beleid geformuleerd over BPV en passend onderwijs.

De instellingen binnen de casestudies zijn op zoek naar manieren om passend onderwijs te vertalen naar de stage. In elk van de instellingen zijn er initiatieven of pilots. Die variëren in vorm en inhoud:

- *Er wordt ingezet op een betere matching tussen student en leerbedrijf*
- *Er wordt ingezet om binnen het stagebureau meer expertise op het gebied van passend onderwijs te brengen*
- *Er is een jobcoach beschikbaar voor studenten in de entree- en mbo-2 opleidingen*
- *Er is een pilot stagebegeleiding uitgevoerd*
- *Er wordt gewerkt aan een database met bedrijven die geschikt zijn voor studenten met bepaalde ondersteunings- of aanpassingsbehoeften*
- *Er wordt nagedacht over hoe de ondersteuningsbehoefte tijdens de BPV al in de intake ter sprake kan worden gebracht*

Veel verschillende ideeën, die gemeen hebben dat ze nog weinig concreet, weinig structureel en niet breed beschikbaar zijn.

In 2017 hebben negen mbo-instellingen meegewerkt aan het project *Van opleiding naar werk*. Daarin is gewerkt aan het ontwikkelen en verzamelen van instrumenten en werkwijzen om studenten met een ondersteuningsbehoefte tijdens de stage en in de overgang naar werk te ondersteunen. Tijdens het project bleek dat niet het tekort aan ideeën en instrumenten het knelpunt was, maar het gebrek aan samenhang en samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en gemeenten. Dat leidde tot de ontwikkeling van het concept van de *Transitieroute*: een voorstel om studenten, samen met gemeente en (leer)bedrijf, ondersteuning te bieden in de transitie van opleiding naar werk: succesvolle stage, behalen diploma, vinden van werk en het op termijn behouden van werk.¹⁷ Het initiatief krijgt brede steun van de MBO Raad, werkgeversorganisaties, jongeren- en cliëntenorganisaties en krijgt een vervolg in 2018.

"Deze Transitieroute is een goede oplossing voor mbo-studenten met een beperking die moeite hebben met het afronden van een opleiding en het vinden van werk. Het is heel goed om te zien dat mbo-instellingen dit initiatief hebben genomen en dat dit zo breed wordt gesteund. Ik roep

17 Eimers & Raaijman (2018)

alle mbo-instellingen dan ook op om het gesprek te voeren met gemeenten en het bedrijfsleven om te kijken hoe ze dit vorm kunnen geven.” (Minister van Onderwijs)¹⁸

Het initiatief en ook de reacties daarop (zoals van de minister) laten zien dat er steeds meer aandacht komt voor passend onderwijs aan de ‘achterkant’ van de opleidingen en dat binnen het mbo beweging ontstaat op dit punt. Tegelijkertijd laten de ervaringen, zoals bij de instellingen in de casestudies, zien dat passend onderwijs ook daar tegen grenzen aanloopt: men is afhankelijk van partijen als bedrijven en gemeenten. Daarbij wordt van het mbo gevraagd om over de eigen grenzen te stappen, bijvoorbeeld door verder te kijken dan het behalen van diploma’s en mee te werken aan het toeleiden naar werk van bepaalde studenten.

¹⁸ OCW (2017a)

6 Ervaringen van betrokkenen

In de doelen van passend onderwijs wordt ook het belang van samenwerking genoemd. Binnen de instellingen gaat het om de rol van studenten en ouders. Passend onderwijs zou ervoor moeten zorgen dat hun positie versterkt en hun betrokkenheid bij (afspraken over) de extra ondersteuning vergroot wordt. In de casestudies krijgen elk jaar verschillende categorieën van betrokkenen extra aandacht. In 2017 is gesproken met ouders van studenten die met passend onderwijs te maken hebben. Hun ervaringen komen aan de orde. Daarnaast kijken we naar ervaringen van studenten met passend onderwijs binnen het mbo.

In het tweede deel van het hoofdstuk kijken we naar de samenwerking met externe partners die voor de ondersteuning van studenten in het mbo belangrijk zijn. De rol van (leer)bedrijven is in de voorgaande hoofdstukken enkele keren kort benoemd. In de evaluatie zijn bedrijven zelf nog niet bevraagd op hun ervaringen met passend onderwijs. Daarom gaan we daar in dit hoofdstuk niet expliciet op in. Wel staan we stil bij de samenwerking tussen mbo en voortgezet onderwijs en in de samenwerking met gemeenten en (jeugd)zorg.

6.1 Betrokkenheid en positie van de student

Hiervoor (in paragraaf 4.1) beschreven we de ervaringen van studenten met extra ondersteuning die buiten de klas geboden wordt. In deze paragraaf gaan we nader in op de betrokkenheid van studenten bij het maken van afspraken over de extra ondersteuning, het opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst en het begeleidingsplan. In het onderzoek *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs* (E) zijn ruim tweeduizend mbo-studenten bevraagd over passend onderwijs. Van hen had meer dan tachtig procent volgens eigen opgave een beperking en kreeg 46 procent op de mbo-instelling extra ondersteuning. Het algemene beeld is dat de studenten gemiddeld (zeer) tevreden zijn over de wijze waarop zij betrokken en geïnformeerd worden.¹⁹

Punten waarop de studenten gemiddeld tevreden scores zijn:

- De betrokkenheid bij het opstellen van het begeleidingsplan, het opstellen van het plan zelf en het nakomen van de afspraken in het plan
- De informatie over wat de school kan bieden aan extra ondersteuning (maar overigens niet hoe makkelijk die informatie voor de student zelf te vinden is)
- De geboden begeleiding, de mate waarin rekening gehouden werd met de student
- De mate waarin docenten geïnformeerd waren en waarin mentor en andere hulpverleners samenwerken

¹⁹ In het onderzoek wordt gewerkt met gemiddelde scores die de mate van tevredenheid uitdrukken. Bij de gemiddelde score is de standaarddeviatie vermeld om de spreiding in scores uit te drukken.

Het valt op hoe positief de studenten hun relatie met school beoordelen, onder meer op aspecten als:

- Welkom voelen op de opleiding
- Positieve ervaring met gesprekken met docent/mentor
- Mogelijkheid om met mentor over problemen te praten

Tot slot zijn de studenten die ermee te maken hebben ook tevreden over de afstemming tussen school en hun externe hulpverlener.

Op de meeste punten zijn er geen verschillen tussen studenten jonger en ouder dan 23 jaar. (E)

Natuurlijk vertellen de gemiddelde scores niet het hele verhaal: er zijn positieve en negatieve ervaringen, vaak zelfs naast elkaar en ook binnen dezelfde instelling. De individuele ervaringen van studenten met complexe ondersteuningsbehoeften in het onderzoek *Past elke leerling in passend onderwijs?* (D) illustreren dat. Toch laat het onderzoek bij studenten overall vooral een beeld van tevredenheid zien en valt het op dat de studenten met een beperking zeer positief zijn over hun extra ondersteuning en de wijze waarop zij bij het maken van afspraken daarover zijn betrokken.

6.2 Betrokkenheid en positie van ouders

Het betrekken van ouders is in het middelbaar beroepsonderwijs lang geen vanzelfsprekendheid geweest. Verreweg het grootste deel van de studenten is meerderjarig. Mede onder invloed van de aanpak voortijdig schoolverlaten kwam er meer aandacht voor de overgang van voortgezet onderwijs naar het mbo en meer nadruk op het voorkomen van uitval juist onder de minderjarige studenten. De laatste jaren neemt mede daardoor de aandacht voor ouderbetrokkenheid in het mbo toe. Toch heeft nog minder dan de helft van de mbo-instellingen ouderbeleid geformuleerd. Vaak gaat dat beleid over voorlichting aan ouders en het organiseren van bijeenkomsten en individuele gesprekken met ouders. In het beleid maken de instellingen geen onderscheid tussen studenten van achttien min en achttien plus, maar in de praktijk worden ouders van meerderjarige studenten veel minder vaak betrokken en bereikt. (A)

Als we echter specifiek naar het betrekken van ouders bij passend onderwijs kijken, is het beeld aanmerkelijk positiever. Het overgrote deel van de instellingen (85%) geeft aan ouders te betrekken bij het maken van afspraken over extra ondersteuning en ouders de bijlage te laten ondertekenen wanneer de student minderjarig is. Bijna twee derde zegt de ouders ook uit te nodigen voor tussentijdse evaluaties en bespreking van de afspraken. (A)

Instellingen geven zelf aan dat het betrekken van ouders – ook bij minderjarige studenten – niet altijd goed lukt. Als mogelijke redenen noemen zij:

- *Studenten komen uit het hele land, ouders wonen te ver weg*
- *Ouders tonen zich niet bereid of de student verzet zich tegen betrokkenheid van ouders*
- *Ouders zijn niet of zeer slecht bereikbaar*
- *Er is binnen de teams onvoldoende aandacht en prioriteit voor ouderbetrokkenheid* (A, p. 42)

Toch zijn de instellingen overwegend tevreden over hoe zij met ouders omgaan. De meerderheid van instellingen vindt dat ouders voldoende zijn geïnformeerd over het aanbod van basis- en extra ondersteuning, dat ouders van minderjarige studenten voldoende worden betrokken bij het maken van afspraken over de extra ondersteuning en dat mentoren, begeleiders en andere betrokkenen zich voldoende inzetten om waar nodig ouders te betrekken. (A)

In de casestudies zijn bij alle vijf instellingen ook ouders geïnterviewd van studenten met extra ondersteuning. Het betrof per instelling enkele ouders, zodat op basis van de gesprekken allerminst een representatief beeld over ouderervaringen kan worden gegeven. Wel geven de gesprekken de mogelijkheid om vanuit het perspectief van ouders naar het beleid en de aanpak van de instellingen te kijken.

Het eerste wat opvalt in de gesprekken met ouders is dat elk geval zijn eigen achtergrond en verhaal heeft. Ouders en zoon/dochter nemen al een 'rugzak' aan eerdere ervaringen mee als zij zich bij de mbo-instelling aanmelden. Soms leidt dat tot teleurstelling en soms juist tot een meevaller.

Een ouder geeft aan dat het mbo wat haar betreft nog ver achterloopt bij het vmbo als het gaat om passend onderwijs. Een ander ouderpaar is juist positief verrast. Na ervaringen in het speciaal onderwijs hadden zij weinig verwacht van zo'n grote 'leerfabriek', maar het tegendeel bleek waar. Hun kind wordt uitstekend begeleid en doet het heel goed op het mbo.

De ervaringen van de geïnterviewde ouders lopen uiteen van zeer negatief tot zeer positief. We geven een korte bloemlezing van positieve en van negatieve ervaringen.

Positieve ervaringen

- *We worden als ouders goed op de hoogte gehouden; er is goed en regelmatig contact; de lijntjes zijn kort*
- *We zijn nauw betrokken geweest bij het maken van afspraken over de ondersteuning en bij het vastleggen daarvan*
- *We voelen ons echt serieus genomen*
- *Dit is de eerste school waar onze dochter serieus genomen wordt en waar men oog heeft voor wat ze wel kan*
- *Het beleid van de school voor passend onderwijs is perfect! We zijn alleen maar vol lof*

Negatieve ervaringen

- *Onze dochter wordt steeds uit de klas gehaald voor begeleiding en mist daardoor het contact met haar klasgenoten*
- *Tijdens de gesprekken hing toch telkens zoiets van 'jij bent raar' over mijn dochter*
- *Er waren incidenten met de stage, waarbij de school het stagebedrijf inlichtte over mijn dochter zonder ons medeweten*
- *Als ouder van een meerderjarige voel ik me vaak 'te veel' als ik op school kom*
- *Er waren wel goede afspraken gemaakt, maar de ondersteuning kwam te laat op gang*

De ervaringen sluiten deels aan bij aspecten die we al eerder hebben besproken, zoals het nadeel van begeleiding buiten de klas of de nog prille ontwikkeling van passend onderwijs tijdens de stage. Bij de opsomming van ervaringen moet worden aangetekend dat ouders vaak zowel positieve als negatieve ervaringen noemen die ze hebben meegemaakt. Vaak zijn de ervaringen sterk afhankelijk van de personen binnen de mbo-instelling met wie men te maken heeft gehad.

Uit de interviews met ouders blijkt dat zij meestal onbekend zijn met het ondersteuningsprofiel, maar zich wel via bezoek aan open dagen of anderszins goed geïnformeerd voelden over het ondersteuningsaanbod van de mbo-instelling. Uit vrijwel alle gesprekken komt naar voren dat de ouders inderdaad nauw betrokken zijn geweest bij het maken van afspraken over de extra ondersteuning en dat zij die medeondertekend hebben. Op dat punt bevestigen zij nadrukkelijk het beeld dat de instellingen ook zelf hebben. Ook als het gaat over het verder contact, bijvoorbeeld tussentijdse bespreking van de gemaakte afspraken, dan geven de meeste ouders aan dat zij goed betrokken worden.

6.3 Samenwerking met voortgezet onderwijs

De invoering en ontwikkeling van passend onderwijs in het voortgezet onderwijs en mbo voltrekken zich langs twee afzonderlijke sporen. Dat heeft te maken met de andere uitgangspunten van de twee onderwijssectoren, maar ook met de verschillende impact die passend onderwijs voor het vo en voor het mbo heeft. In het voortgezet onderwijs spelen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een grote rol en vraagt passend onderwijs om nauwe bestuurlijke samenwerking. In het mbo is de organisatieschaal anders en gaat het veel meer om een intern proces.

Toch is het evident dat vo en mbo met elkaar te maken hebben als het gaat om passend onderwijs. In de aanpak van voortijdig schoolverlaten werken vmbo en mbo al vaak samen om de overgang van leerlingen te verbeteren. Overdracht van informatie over leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte maakt daar vaak deel van uit. De nieuwe wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht probeert de samenwerking en afstemming tussen mbo en aanleverende scholen nog verder te verbeteren.

Dat roept de vraag op of mbo-instellingen en samenwerkingsverbanden en scholen voor voortgezet onderwijs elkaar ook weten te vinden rondom passend onderwijs. In verschillende onderzoeken in het evaluatieprogramma is dat aan beide partijen, onafhankelijk van elkaar gevraagd.

In de monitor passend onderwijs mbo (A) is de instellingen gevraagd of zij in het kader van passend onderwijs overleggen en samenwerken met het voortgezet onderwijs. Daarover wordt het volgende geconstateerd:

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het vo lijken een natuurlijke en noodzakelijk samenwerkingspartner voor het mbo. Toch heeft 'maar' 64 procent van de mbo-instellingen daarmee veelvuldig of regelmatig samenwerking en minder dan de helft overleg over passend onderwijs. Een mogelijke verklaring ligt in het knelpunt dat mbo-instellingen noemen: zij hebben vaak, net als bij gemeenten, te maken met meerdere samenwerkingsverbanden met

eigen manieren van werken. Mbo-instellingen werken vaker samen met afzonderlijke scholen in het vo. (A, p.57)

Instellingen die een brede afbakening van passend onderwijs kiezen werken vaker met een breed scala van externe partijen samen, maar het zijn juist de instellingen met een smalle afbakening die vaker overleg en samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs hebben. Dat is te verklaren uit het feit dat zij zich wat betreft passend onderwijs juist op deze leerlingencategorie richten. Overigens zijn de mbo-instellingen, voor zover zij samenwerken met vo-scholen en samenwerkingsverbanden, daarover wel tevreden. (A, H)

In de Monitor samenwerkingsverbanden (L) geven de directeurs van de samenwerkingsverbanden hun oordeel over de samenwerking met mbo-instellingen waar 'hun' leerlingen naartoe gaan. Van hen geeft 44 procent aan tevreden te zijn en 16 procent ontevreden. Om die scores in perspectief te plaatsen: over de samenwerking met het mbo oordelen meer samenwerkingsverbanden negatief dan over welke andere samenwerkingspartner dan ook (onder meer met andere samenwerkingsverbanden, met gemeenten, met lokale jeugdhulp); ook op het percentage samenwerkingsverbanden dat tevreden is 'scoren' de mbo-instellingen het laagst.

Aangetekend moet worden dat voor een deel van de mbo-instellingen er niet een duidelijke een-op-een-relatie is met samenwerkingsverbanden in het vo. Zo trekken vakscholen vaak studenten van ver buiten de regio en hebben AOC's en veel ROC's te maken met vestigingen in verschillende regio's. Toch blijft het een opvallend gegeven dat kennelijk mbo-instellingen en samenwerkingsverbanden elkaar nog onvoldoende weten te vinden en naar tevredenheid samenwerken.

6.4 Samenwerking met gemeenten

Meerdere onderzoeken in het evaluatieprogramma laten zien dat de samenwerking tussen het mbo en gemeenten op het gebied van passend onderwijs niet optimaal is. Zo blijkt dat sinds de start het aantal instellingen dat met gemeenten overleg voert over passend onderwijs te zijn gedaald (A), dat mbo-instellingen tal van knelpunten ervaren in de relatie met gemeenten (H, B, A) en dat ook aan de kant van de gemeenten er gaten in het overleg worden geconstateerd (G).

De problemen in de afstemming en samenwerking tussen gemeenten en mbo-instellingen op het gebied van passend onderwijs zijn voor het ministerie van OCW inmiddels aanleiding geweest om een vorm van bestuurlijk overleg tussen gemeente en mbo-instellingen over jeugdhulp en passend onderwijs verplicht te stellen.²⁰

De monitor gemeenten en passend onderwijs (G) laat zien dat er zeker knelpunten zijn in het contact tussen gemeenten en mbo-instellingen. Zo geeft bijvoorbeeld 35 procent van

²⁰ OCW (2017b)

de gemeenten aan geen of weinig zicht te hebben op de behoefte aan jeugdhulp bij de mbo-instellingen waarmee men te maken heeft. Slechts een derde zegt daar enigermate zicht op te hebben en vijf procent in hoge mate. Aan de andere kant is slechts 22 procent van de mbo-instellingen tevreden over de afspraken (en de uitvoering daarvan) die met gemeenten over de inzet van jeugdhulp worden gemaakt. (A)

De redenen voor het moeizame contact tussen mbo-instellingen en gemeenten zijn divers:

- De schaalverschillen tussen gemeenten en mbo-instellingen spelen een complicerende rol. Mbo-instellingen hebben vaak studenten van buiten de regio, uit een veelheid van gemeenten. Gemeenten stemmen, ook binnen een regio, niet altijd hun beleid af.
- Er zijn tussen gemeenten en mbo-instellingen vaak onduidelijkheden over financiële verantwoordelijkheden en mogelijkheden.
- Zowel gemeenten als mbo-instellingen moeten zelf nog in nieuwe taakgebieden zoals passend onderwijs, jeugdhulp en participatiewet hun weg vinden. (A, G, B)

De eigen onwennigheid met de nieuwe taken speelt zeker ook een rol in onderlinge (bestuurlijke) afstemming. Het valt namelijk op dat op het terrein van leerplicht en voortijdig schoolverlaten mbo-instellingen en gemeenten elkaar, zowel in overleg als in uitvoering, uitstekend kunnen vinden. De beide monitoren (A, G) laten zien dat op deze punten overleg en samenwerking veelvuldig voorkomen en bovendien naar wederzijdse tevredenheid. Juist op nieuwe thema's zoals afstemming jeugdhulp en passend onderwijs en toeleiding naar werk van studenten met een beperking vinden partijen elkaar (nog) niet optimaal. (A)

Uit de casestudies komen signalen dat de samenwerking tussen mbo-instellingen en gemeenten op uitvoerend niveau nu wel beter op gang komt. Er worden verschillende voorbeelden genoemd waarin vertegenwoordigers van mbo-locaties aansluiten bij lokaal of regionaal overleg. Recent evaluatieonderzoek naar het schoolmaatschappelijk werk in het mbo laat zien dat de schoolmaatschappelijk werkers in het mbo op dit punt een belangrijke verbindingsschakel vormen tussen de mbo-instelling en bijvoorbeeld wijkteams, jeugdhulpverlening en gemeente. Daarbij wordt in het onderzoek aangetekend dat de verbindingfunctie van het schoolmaatschappelijk werk op het niveau van de uitvoerende professionals ligt en dat het ontbreken van een bestuurlijk overlegkader een van de aandachtspunten is voor de toekomst.²¹

²¹ Kennis e.a. (2018)

7 Beschouwing

In dit laatste hoofdstuk geven we een korte beschouwing over de ontwikkeling van passend onderwijs in het mbo.

Passend onderwijs als verbindende kracht

Uit de interviews met intakepersoneel, mentoren en teammanagers komt veelvuldig naar voren dat men het moeilijk vindt een balans te vinden tussen doelen als toegankelijkheid, rendement en doelmatigheid. Men vindt het lastig om uitval te moeten voorkomen en tegelijkertijd 'iedereen maar toe te moeten laten'.

In het beleid is de afgelopen jaren sterk de nadruk gelegd op de verbetering van kwaliteit, rendement en doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. Het actieplan Focus op vakmanschap legde de basis voor nieuwe wetgeving en maatregelen, waaronder de zogenoemde Kwaliteitsafspraken en de wet Doelmatige leerwegen. Kernpunten daarin zijn onder meer terugdringen van uitval, verkorten en intensiveren van opleidingen, aanscherping van instroomeisen, verkorten van de verblijfsduur in het mbo. In de Zorgplicht arbeidsmarktperspectief wordt bovendien het belang van de arbeidsmarkt voor het mbo onderstreept en daarmee het belang van de kwaliteit van opleidingen en afgestudeerden.²² De wet Toelatingsrecht zet echter tegelijkertijd in op vergroting van de toegankelijkheid van het mbo. De spanning die deze soms tegenstrijdige doelen oplevert, is begrijpelijk en in de praktijk ook voelbaar. Toch laat passend onderwijs in het mbo ook zien hoe overbrugging tussen de tegenstrijdige doelen gemaakt kan worden. Juist in passend onderwijs komen de doelstellingen van toegankelijkheid, kwaliteit van onderwijs en ondersteuning en rendement (voorkomen van uitval) samen. Hoewel er nog een lange weg te gaan is, zijn er veelbelovende ontwikkelingen beschreven die laten zien dat grote toegankelijkheid kan samengaan met meer aandacht voor individuele ondersteuning van studenten en dat doelmatigheid betekent dat ook stages en stagebegeleiding passend moeten zijn.

Basisondersteuning: passend onderwijs in de opleidingsteams

De brede aandacht voor de basisondersteuning is zonder twijfel de meest verrassende impact die passend onderwijs op het mbo heeft gehad. Passend onderwijs is op de agenda van de opleidingsteams komen te staan. De onderzoeken geven nog geen reden om daarvan al grote positieve effecten te verwachten op de kwaliteit van onderwijs en ondersteuning voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Daarvoor is het nog te vroeg: de ontwikkeling staat bij vele opleidingsteams in het mbo nog in de kinderschoenen. Bovendien roept de verschuiving naar de opleidingsteams ook tegenkrachten op. We zien teams en individuele docenten die extra ondersteuning van studenten niet hun kerntaak vinden, we zien experts uit de tweedelijns ondersteuning die extra ondersteuning als hun specialistische domein beschouwen. Redenen genoeg om terughoudend te zijn met een oordeel over de effecten van de basisondersteuning. Dat gezegd hebbend is er in het mbo – mogelijk meer dan in het po en vo – ook een positief elan ontstaan door passend onderwijs.

²² Zie onder meer Consortium 2B MBO (2016), Van Casteren e.a. (2017)

Terwijl de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vooral in het teken stond van negatieve aspecten als verzuim en uitval, heeft passend onderwijs veel meer een positieve lading. Het gaat om studenten helpen succesvol te zijn in hun loopbaan. Een doel waar professionals in het onderwijs snel voor warm lopen.

Van toegankelijkheid naar inclusief onderwijs?

Het debat in het mbo over toegankelijkheid is vorig jaar een nieuwe fase ingegaan met de invoering van de wet Toelatingsrecht. Ook de komst van passend onderwijs heeft in de sector discussie losgemaakt over hoe toegankelijk het mbo kan en moet zijn, voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Het debat heeft duidelijk twee gezichten, die ook in het onderzoek naar passend onderwijs naar voren komen. Aan de ene kant spitst alle aandacht zich toe op de formele kant van de toegankelijkheid: het toelatingsbeleid van de instellingen, de procedures, de criteria en protocollen. Wat zijn nu feitelijk de wettelijke rechten en plichten, is een veelgehoorde vraag binnen opleidingsteams. De wet Toelatingsrecht voegt weer nieuwe, procedurele aspecten toe aan de toegankelijkheid (vroegge aanmelddatum, deelname aan voorlichtingsactiviteiten). Aan de andere kant echter is er die brede beweging te zien, waarin men werkt aan een mbo dat nog beter in staat is om met verschillende studenten om te gaan, dat studenten met beperkingen in staat stelt om toch succesvol stage te lopen en een vak te leren en dat maatwerk in ondersteuning kan leveren als dat nodig is.

Het College voor de Rechten van de Mens (2017) adviseert om een strategie uit te zetten om in het mbo (en hoger onderwijs) inclusief onderwijs te ontwikkelen. In Nederland is voor het primair en voortgezet onderwijs bewust gekozen voor passend in plaats van inclusief onderwijs. Daar blijft het speciaal onderwijs bestaan naast het reguliere onderwijs, om kinderen en jongeren, die dat nodig hebben, in een aparte setting aangepast onderwijs en ondersteuning te kunnen bieden. Het debat over de keuze tussen passend of inclusief onderwijs raakt daar aan het voortbestaan van het speciaal onderwijs en het opnemen van alle kinderen en jongeren met een ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs. In het mbo bestaat die gevoeligheid van het debat minder. Het Nederlandse beroepsonderwijs kent een lange traditie van grote toegankelijkheid. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland of Denemarken staat het mbo open voor jongeren en ouderen met zeer uiteenlopende vooropleiding, beroepswensen en capaciteitsniveaus. Die traditie is niet onomstreden, getuige ook de genoemde spanningen tussen toegankelijkheid en rendement. Maar met de komst van passend onderwijs is er een belangrijke nieuwe dimensie toegevoegd aan het debat: toegankelijkheid wordt verbonden met de verantwoordelijkheid om studenten met een ondersteuningsvraag niet alleen binnen te laten, maar ook verder te helpen. Wanneer toegankelijkheid op deze manier gekoppeld wordt aan passend onderwijs en ondersteuning moeten we in het mbo misschien niet meer aan passend, maar aan inclusief onderwijs gaan denken.

Studenten en ouders

Het onderzoek dat is gedaan onder ouders en studenten laat twee kanten van de werkelijkheid zien. Het toont de kant van grote, breed gevoelde tevredenheid, zowel bij ouders als bij studenten. En het toont de werkelijkheid van schrijnende gevallen waarin het niet is gelukt om student een goede plek in het mbo te bieden. Beide werkelijkheden zijn waar. Het casuïstisch onderzoek dat is gedaan, laat zien hoe complex de gevallen soms zijn

en hoe ondanks inzet van ouders en anderen het niet lukt een jongere in een opleiding te plaatsen. Tegelijkertijd voelen de meeste jongeren met een ondersteuningsbehoefte zich welkom in het mbo, voelen ze zich gehoord en betrokken. Vrijwel alle scholen betrekken ouders van minderjarige studenten bij het maken van afspraken over extra ondersteuning. Het is een terugkerend thema in de waardering van passend onderwijs: er gaat heel veel goed, maar er gaat ook regelmatig wat fout. Dat geldt evenzeer voor passend onderwijs in het mbo.

Samenwerken aan een dekkend aanbod?

In deze sectorrapportage is beschreven hoe binnen het mbo nagedacht wordt over de grenzen aan het dekkend aanbod. Die discussie is begrijpelijk, juist ook in het licht van toegankelijkheid en toelatingsrecht, zoals hiervoor besproken. Toch past daarbij de kanttekening dat het mbo weliswaar al een heel breed aanbod kent aan extra ondersteuningsmogelijkheden, maar dat daarmee nog niet gezegd is dat elke student ook de ondersteuning krijgt die nodig is. Zo blijkt dat afspraken in een bijlage niet altijd een garantie zijn dat de afgesproken ondersteuning ook geboden wordt. Zo beschouwd, is de vraag naar de grenzen van het aanbod wellicht nog te voorbarig en zou de aandacht eerst moeten uitgaan naar het in de praktijk waarmaken van dekkend ondersteuningsaanbod. Verschillende onderzoeken laten zien dat het mbo op het gebied van passend onderwijs nog niet optimaal afstemt en samenwerkt met zijn omgeving. Dat geldt voor gemeenten en jeugdhulp, voor het aanleverende onderwijs (samenwerkingsverbanden) en voor leerbedrijven. In het geval van gemeenten liggen de oorzaken aan beide kanten, zowel bij gemeenten als bij de mbo-instellingen zelf. Juist als het gaat om een dekkend aanbod aan ondersteuning en de grenzen die mbo-instellingen daarin ondervinden, is de samenwerking met andere partijen van groot belang. Het voorbeeld van het schoolmaatschappelijk werk laat zien hoe op uitvoerend niveau de verbinding gemaakt kan worden tussen het ondersteuningsaanbod binnen en buiten de mbo-instelling. Ook de zogenoemde mbo-jeugdteams ('mbo als wijk') zijn daarvan een voorbeeld. Juist waar het mbo tegen grenzen van het eigen ondersteuningsaanbod aanloopt – of die wil gaan stellen – biedt de samenwerking met externe partners mogelijkheden om jongeren toch verder te kunnen helpen.

Referenties

- Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M., & Bomhof, M. (2017). *Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon.
- Boer, A. de, & Kuijper, S. (2017). *De stem van de leerling over extra ondersteuning. Ervaringen van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning*. Groningen: RUG.
- Casteren, W. van, Nieuwenhuis, L., Peeters, M., Timmermans, F. & Lange, M. de. (2017) *Tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken mbo*. Nijmegen: ResearchNed, i.s.m.HAN.
- College voor de Rechten van de Mens (2017) *VN-verdrag handicap in Nederland 2017. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*. Utrecht: College voor de rechten van de Mens.
- Consortium 2B MBO. (2016). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' en herziening kwalificatiestructuur mbo. Nulmeting*. Nijmegen: KBA Nijmegen | |ResearchNed
- Eimers, T., Hilken, T., Kennis, R. & Roelofs, M. (2017). *Uitval in het mbo voorkomen. De rol van de factor student en de factor opleiding. Regiomonitor Voortijdig schoolverlaten Utrecht*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Eimers, T., & Kennis, R. (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Tweede meting monitor*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., Kennis, R. & Özdemir, M. (2013). *Aan het werk met Passend Beroepsonderwijs. Loopbanen van jongeren met een beperking in het mbo*. Nijmegen: KBA i.s.m. REA College.
- Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T. & Raaijman, J. (2018) *Van opleiding naar werk. De verbinding van passend onderwijs en participatiewet*. Nijmegen: KBA Nijmegen (in voorbereiding).
- Eimers, T., Roelofs, M., Walraven, M., & Wolbers, M.H.J. (2015). *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ITS, Radboud Universiteit, 2015.
- Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kennis, R., Eimers, T. & Woude, S. van der (2018). *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo: studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. KBA Nijmegen.
- Kennis, R., Jager, A. & Eimers, T., m.m.v. Roelofs, M. (2018) *Schoolmaatschappelijk werk in het mbo. Een evaluatie van de invulling en meerwaarde van SMW in het mbo*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Keppels, E., Eimers, T., Jonkman, H. & Hamdi, A. (2015) *Evaluatie aanpak jeugdteam mbo*. Nijmegen: KBA i.s.m. Verwey-Jonker Instituut en Ecorys.
- Koopman, P.N.J., Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijkonderwijs, vmbo-b en vso*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend Onderwijs Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G. (2016a). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- Ledoux, G. (2016b). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
- Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- OCW (2017a) *Kamerbrief Stand van zaken moties en toezeggingen mbo 2017*, 4 december 2017
- OCW (2017b) *Kamerbrief Regionale samenwerking mbo en gemeenten voor jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte*, 22 juni 2017
- Veen, D. van, Huizinga, P., Steenhoven, P. van der (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. NCOJ.
- Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel 1*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Wijk, B. van, m.m.v. Dungen, S. van den, Westerhuis, A. & Brouwer, P. (2013, 2e gewijzigde druk) *Kansrijk toelatingsbeleid. Deel 1: De kaders benutten*. Den Bosch: ECBO.

Bijlage - Opzet evaluatie passend onderwijs mbo

De kern van de evaluatie bestaat uit monitoring en integrale casestudies. De monitor omvat schriftelijke enquêtes onder alle mbo-instellingen, die een representatief beeld geven van de situatie en ontwikkelingen in het mbo. De casestudies vinden plaats bij vijf mbo-instellingen en omvatten onder meer interviews met staf- en beleidsmedewerkers, directieleden, teammanagers, docenten, intakers, studieloopbaanbegeleiders, ouders en studenten. Uitkomsten uit de monitor worden nader onderzocht en verdiept in de casestudies. Uitkomsten uit de casestudies worden meegenomen in de monitor, bijvoorbeeld om de reikwijdte van ontwikkelingen te bepalen.

In de evaluatie staan negen thema's centraal (zie schema hierna). Deze vormen de rode draad van het evaluatieprogramma voor het mbo en zijn de verbinding tussen de verschillende deelonderzoeken. Het overzicht laat zien in welke monitor- en casestudieonderzoeken de thema's, en daarbinnen verschillende onderwerpen, aan de orde zijn geweest. De casestudies worden jaarlijks uitgevoerd. De monitor wordt drie keer uitgevoerd (inclusief de zogenaamde korte termijn evaluatie, die voorafgaand aan het meerjarige evaluatieprogramma is uitgevoerd). In het overzicht verwijzen de letters MO en CS en de jaartallen naar de monitor en casestudies in de verschillende jaren.

MO 2015 gerapporteerd in Eimers e.a. (2015)

CS 2016 gerapporteerd in Eimers, Ledoux & Smeets (2016)

MO 2017 gerapporteerd in Eimers & Kennis (2017)

CS 2017 uitkomsten opgenomen in meerdere rapportages, waaronder de sectorrapportage

CS 2018 in uitvoering in 2018

Niet opgenomen in het overzicht, maar wel gepland zijn casestudies voor 2019 en de derde meting van de monitor, eveneens in 2019 (rapportage).

Naast de monitor en casestudies komt het mbo ook aan de orde in verschillende andere onderzoeken in het evaluatieprogramma. Deze richten zich vaak op specifieke aspecten (bureaucratie, ondersteuning, ervaringen van de student) of op andere partijen (gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs). In hoofdstuk 1 van de sectorrapportage zijn deze onderzoeken benoemd.

Thema's	MO 2015	CS 2016	MO 2017	CS 2017	CS 2018
1. Beleid en afbakening passend onderwijs					
• Afbakening doelgroep passend onderwijs	0	0	0	0	0
• Inhoud beleid (basis/extra ondersteuning)		0		0	0
• Centraal of decentraal beleid		0			0
• Medezeggenschap ouders/studenten op beleidsniveau					0
• Invoering passend onderwijs (implementatie)	0	0	0		
2. Financiën en middelenverdeling					
• Financiën	0	0	0	0	0
• Middelenverdeling binnen de instellingen	0		0	0	0
• Verantwoording			0	0	
• Verevening					0
3. Toelatingsbeleid en -procedures					
• Toelatingsbeleid	0	0	0	0	0
• Toelatingsprocedures		0	0	0	
• Verschillende kaders wet/beleid			0	0	
• Thuiszitters					0
4. Toewijzing extra ondersteuning					
• Beleid en procedures		0		0	
• Intake en speciale intake	0				
5. Ondersteuningsaanbod en ondersteuningsprofielen					
• Basisondersteuning	0	0	0	0	0
• Extra ondersteuning	0	0	0	0	0
• Dekkend aanbod		0	0	0	0
• Passend onderwijs en BPV	0		0	0	0
• Aangepaste examinering beroepsgerichte vakken			0	0	
• Verschuiving van tweede lijn naar basisondersteuning			0	0	0
• Ondersteuningsprofiel	0		0	0	
6. Bijlage bij onderwijsovereenkomst (OOK)					
• Procedure opstellen bijlage OOK	0	0	0	0	
• Gebruik bijlage OOK		0	0	0	0
• Doelgroep voor wie bijlage OOK gemaakt wordt			0	0	0
7. Studenten en ouders					
• Beleid betrekken ouder/student		0	0	0	
• Wijze van betrekken/informeren ouders/student	0	0	0	0	
• Onderscheid 18-/18+			0	0	
8. Onderwijs/gemeenten/jeugdhulp					
• Afstemming met jeugdhulp (beleid, overleg, inrichting)	0		0	0	
• Overleg met gemeenten	0		0	0	0
• Samenwerking jeugdhulp, gemeenten	0		0	0	0
• Leeftijdsgrens 18 jaar, Afstemming voor 18-plus				0	
9. Expertise en professionalisering docenten					
• Deskundigheid en ondersteuningsbehoeften docenten	0			0	
• Professionalisering en ondersteuning van docenten	0			0	0
• Teamontwikkeling (verschuiving basisondersteuning)					0

