Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans

Tweede meting monitor

T. Eimers, R. Kennis

Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans

Tweede meting monitor

T. Eimers, R. Kennis

T. Eimers, R. Kennis
Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Tweede meting monitor.
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr. 29 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77202-99-9

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, 2017

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

..

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1. Monitoring en evaluatie passend onderwijs in het mbo 5

1.1 Evaluatie en monitoring 6
1.2 Onderzoeksdoel en -vragen 7
1.3 Onderzoeksopzet 8
1.4 Respons 10

2. Typologie afbakening passend onderwijs 12

2.1 De typologie SMAL-BREED 12
2.2 SMAL-BREED in 2016 14

3. Toelatingsbeleid 21

3.1 Toelatingsbeleid van de instellingen 21
3.2 Toelatingsbeleid in de praktijk 23
3.3 Toelating en afwijzing 28

4. Ondersteuning 31

4.1 Basisondersteuning 32
4.2 Basisondersteuning: BPV en aangepaste examinering 35
4.3 Extra ondersteuning: toewijzing en bijlage bij de OOK 37
4.4 Extra ondersteuning: aanbod 40

5. Ouderbetrokkenheid 43

5.1 Ouderbeleid algemeen 43
5.2 Ouderbeleid passend onderwijs 44

6. Bekostiging passend onderwijs 47

7. Samenwerking met derden 53

7.1 Samenwerking met gemeenten 53
7.2 Samenwerking met andere partijen 55

8. Tussenbalans passend onderwijs mbo 59

8.1 De invoering van passend onderwijs 59
8.2 Impact passend onderwijs: positieve ontwikkelingen 61
8.3 Impact passend onderwijs: onvoorziene gevolgen 63
8.4 Reflectie en discussie 64

Samenvatting

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft in opdracht van het Ministerie van Onderwijs een evaluatieprogramma opgezet om de invoering van passend onderwijs te kunnen monitoren en evalueren. In dat kader is in 2014 voor het eerst de stand van zaken rondom de invoering van passend onderwijs in het mbo in beeld is gebracht. Eind 2016 is de tweede meting uitgevoerd. In deze rapportage wordt de balans opgemaakt van ruim twee jaar passend onderwijs in het mbo. Op één punt geeft het onderzoek al direct een antwoord: passend onderwijs in het mbo is nog volop in ontwikkeling! De impact van passend onderwijs is groter dan de meeste instellingen in 2014 hadden voorzien. Toen verwachtten de meeste instellingen nog dat passend onderwijs slechts tot beperkte veranderingen zou leiden. Inmiddels kan worden vastgesteld dat passend onderwijs veel heeft losgemaakt.

Het beleidskader passend onderwijs voor het mbo is relatief beperkt. Het aantal formele verplichtingen is gering en de beleidsdoelen zijn in algemene termen geformuleerd. Dat laat de mbo-instellingen grote ruimte om zelf invulling te geven aan wat passend onderwijs inhoudt, welke specifieke doelen ermee moet worden bereikt, welke inzet van mensen en middelen wordt gedaan en hoe men passend onderwijs wenst af te bakenen. Bij alle verschillen die daardoor optreden, is het ook opvallend om te zien hoe bepaalde ontwikkelingen zich ook breed in het mbo voordoen. Hieronder worden de belangsijkste bevindingen van het onderzoek kort besproken.

Toelating en intake

Uit het onderzoek blijkt niet dat de invoering van passend onderwijs heeft geleid tot meer of minder afwijzingen van studenten. Feitelijke afwijzingen komen relatief weinig voor. Zelf geven veel instellingen aan dat zij de instroom van studenten met een (zware) ondersteuningsbehoefte zien stijgen. Getallen daarover ontbreken echter. Wat zonder meer een sterk en positief effect van passend onderwijs is geweest, is het toegenomen bewustzijn in het mbo dat studenten met een ondersteuningsbehoefte extra aandacht behoeven. Er is door bijna alle instellingen geïnvesteerd in de kwaliteit en betrouwbaarheid van de intake- en toelatingsprocedures. Het merendeel van de instellingen kent nu vaste procedures en criteria voor toelating.

Toelatingsbeleid

Terwijl in het toelatingsbeleid meer duidelijkheid is gekomen wat betreft de mogelijkheden voor ondersteuning is er juist meer onduidelijkheid ontstaan over criteria die te maken hebben met geschiktheid voor het beroep en de kans op stage en werk. Passend onderwijs heeft geleid tot een groter bewustzijn bij de instellingen dat studenten met een ondersteuningsbehoefte opgenomen en ondersteund moeten

worden. Echter niet het punt van die ondersteuning is het grootste probleem, maar wel de vraag of ook de geschiktheid voor het beroep moet of mag spelen in de afweging om toe te laten of niet.

Bijlage bij de onderwijsovereenkomst

In het mbo bestaat de verplichting om een bijlage bij de onderwijsovereenkomst op te stellen als er sprake is van extra ondersteuning in het kader van passen donderwijs. Deze verplichting wordt binnen veel instellingen als een administratieve last ervaren en – waar men de bijlage niet echt als instrument gebruikt – zelfs als onnodige bureaucratie. Er wordt binnen het mbo verschillend gedacht over het nut van de bijlage, maar geconstateerd moet worden dat er veel weerstand bestaat.

Toewijzing van extra ondersteuning

Wat voor de toelating geldt, geldt ook voor de toewijzing van de extra ondersteuning: er zijn vaste procedures en criteria geformuleerd voor de toewijzing. Het onderzoek geeft een positief beeld over de toewijzing van de ondersteuning. De eerder uitgevoerde casestudies bevestigen dat, mede door de invoering van passend onderwijs, nu beter en systematischer wordt gekeken naar wat de student nodig heeft. Opvallend is dat daar ook het opleidingsteam (in de persoon van een zorgcoördinator of teammanager) expliciet bij betrokken wordt. Positief is dat de verplichting om de afspraken over extra ondersteuning vast te leggen, breed wordt nagevolgd – ook al is er, zoals gezegd, weerstand tegen de verplichte bijlage.

Dekkend aanbod

Mbo-instellingen kennen traditioneel een uitgebreide en sterke tweedelijns ondersteuning, afhankelijk wel van de grootte van de instelling. De meeste instellingen geven dan ook aan dat zij beschikken over een dekkend aanbod voor extra ondersteuning, dat bovendien goed bekend is binnen de instellingen en goed wordt benut. Een kanttekening is dat het dekkend aanbod vaak ook ‘grotendeels’ wordt genoemd, wat de vraag oproept of daar nog ruimte voor verdere verbetering bestaat, bijvoorbeeld in samenwerking met externe partners als de jeugdhulp of GGZ.

Basisondersteuning

Wellicht de grootste impact van passend onderwijs is de aandacht voor versterking van de basisondersteuning, waarbij niet alleen naar de begeleiding en specifieke ondersteuning van de student wordt gekeken, maar ook naar het onderwijs in de klas. Veel instellingen geven aan zelf tevreden te zijn over versterkingen in de basisondersteuning, maar tegelijkertijd worden ook veel knelpunten geconstateerd. Hoe succesvol de verbetering van de basisondersteuning daadwerkelijk is, kan niet op basis van dit onderzoek worden vastgesteld. Wat wel duidelijk is, is dat meer dan voorheen passend onderwijs in de opleidingsteams is beland: meer docenten, studieloopbaanbegeleiders en mentoren merken ervan. Uit de casestudies blijkt dat

die instellingen bezig zijn om de tweedelijns ondersteuning en expertise naar de eerste lijn van opleidingsteams te brengen.

Ouderbetrokkenheid

Zeker als het specifiek om passend onderwijs gaat, met name de toewijzing van extra ondersteuning, dan blijkt de betrokkenheid van ouders doorgaans groot. De meeste instellingen betrekken ouders actief bij het maken en evalueren van afspraken, ook – zij het in mindere mate – bij meerderjarige studenten.

Financiële ruimte

Tot dusver lijkt de invoering van passend onderwijs, met name de afschaffing van de LGF en toekenning van middelen aan de instellingen, positief uit te pakken. Bijna de helft van de instellingen zegt toereikende middelen te hebben voor de uitvoering van passend onderwijs. Punt van aandacht is dat het percentage instellingen dat nu zegt ruim ontoereikende middelen te hebben meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2014.

Verdeling van financiële middelen

Na aanvankelijk te hebben voortgebouwd op de verdeling van middelen volgens de LGF-verdeling, buigen veel instellingen zich nu over een nieuwe grondslag voor de verdeling. Binnen veel instellingen bestaat daar onduidelijkheid of zelfs ontevredenheid over. Daar komt bij dat veel instellingen ook overwegen om het budget voor passend onderwijs samen te voegen met andere budgetten die voor vergelijkbare doelen worden ingezet.

Samenwerking met gemeenten

Het blijkt dat over de hele linie meer instellingen met externe partners samenwerken op het gebied van passend onderwijs en dat de instellingen zelden ontevreden zijn over die samenwerking. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat veel instellingen geen regelmatig overleg hebben over passend onderwijs met gemeenten. Ten dele heeft dat te maken met de definitie die instellingen hanteren van passend onderwijs, maar dat neemt niet weg dat er veel signalen zijn dat het overleg over passend onderwijs vaak niet of moeizaam tot stand komt. Dat geldt niet voor aspecten die te maken hebben met leerplicht, RMC of voortijdig schoolverlaten, maar wel voor aspecten die te maken hebben met de jeugdhulp en de toeleiding naar werk.

1. Monitoring en evaluatie passend onderwijs in het mbo

In de monitoring en evaluatie van passend onderwijs wordt de invoering en uitvoering van passend onderwijs in het mbo apart onderzocht van het primair en voortgezet onderwijs. Voor zowel het mbo als het primair en voortgezet onderwijs beoogt passend onderwijs alle jongeren een passende onderwijsplek te bieden met – indien nodig – een ondersteuningsaanbod dat aansluit op de ondersteuningsbehoefte van de jongere. Maar hoewel deze doelstelling voor het mbo vergelijkbaar is met het PO en VO, is het wettelijke en beleidsmatige kader anders. Mbo-instellingen bepalen zelf op welke doelgroepen zij passend onderwijs van toepassing achten, hoeveel en welke middelen zij daarvoor vrijmaken en welke criteria voor toewijzing zij hanteren. De wettelijke verplichtingen die vanuit de wet passend onderwijs voor het mbo zijn gesteld zijn dus beperkt. Dat is anders dan in het PO en VO, waar scholen met elkaar samenwerken in samenwerkingsverbanden en zorgplicht hebben om elke jongere een passende onderwijsplek te bieden binnen het samenwerkingsverband. Voor het mbo geldt deze zorgplicht niet. De mbo-instellingen zijn echter wel vanuit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking, mits dit geen onevenredige belasting voor de instelling vormt.[1]

Toch zijn er voor het mbo wel enkele belangrijke veranderingen en nieuwe verplichtingen door de invoering van passend onderwijs:

- De landelijke indicatiestelling en de daaraan verbonden leerlinggebonden financiering (LGF) is afgeschaft. Deze budgetten zijn met de komst van passend onderwijs toegevoegd aan de lumpsum van de mbo-instellingen. Dit betekent dat het recht op begeleiding dat gekoppeld was aan de geïndiceerde, individuele persoon is verdwenen. In plaats daarvan kunnen de mbo-instellingen nu zelf bepalen welke studenten zij ondersteuning bieden in het kader van passend onderwijs en hoe zij dit organiseren en vormgeven.
- Elke mbo-instelling moet inzichtelijk maken welke ondersteuning zij kunnen bieden aan studenten met een ondersteuningsbehoefte. In een ‘ondersteuningsprofiel’ maken zij dat duidelijk voor de mbo-instelling als geheel en waar nodig voor bepaalde opleidingen apart.[2] Dit ondersteuningsprofiel speelt een rol in de communicatie richting (potentiële) studenten en hun ouders. Maar ook intern zou het ondersteuningsprofiel ondersteunend moeten zijn in het benoemen,

1 In hoofdstuk 8 wordt de balans opgemaakt van de ontwikkleing van passend onderwijs in het mbo tot nu toe. Daar komt ook het beleidskader voor het mbo opnieuw aan de orde.

2 De term ‘ondersteuningsprofiel’ geldt voor het primair en voortgezet onderwijs en is formeel voor het mbo niet in gebruik. De omschrijving luidt ‘communicatie van het ondersteuningsaanbod’. In deze rapportage gebruiken we de aanduiding ‘ondersteuningsprofiel’ omdat de term in de praktijk goed herkend wordt.

beschrijven en afstemmen van de verschillende ondersteuningsmogelijkheden tussen opleidingen.
- De afspraken over extra ondersteuning die de mbo-instelling maakt met de student moeten in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK) worden vastgelegd. De bedoeling is dat de mbo-instelling in het Basisregister Onderwijs (BRON) de student 'aanvinkt' bij 'indicatie gehandicapt'.[3] Het idee is dat hiermee een landelijk beeld ontstaat van het aantal studenten dat extra ondersteuning krijgt. Omdat de mbo-instellingen de doelgroep passend onderwijs echter heel verschillend afbakenen (smal of breed, zie volgende paragraaf) is deze registratie in praktijk echter van weinig betekenis.

1.1 Evaluatie en monitoring

Het nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft in opdracht van het Ministerie van Onderwijs een evaluatieprogramma opgezet om de invoering van passend onderwijs goed te kunnen volgen. Dit loopt van 2014 tot 2020. Het doel van het evaluatieprogramma is tweeledig: enerzijds is het doel om onderwijsinstellingen een beeld te geven van de invoering van passend onderwijs (wat gaat goed, wat gaat minder goed), anderzijds moet het het Ministerie van Onderwijs informatie opleveren over de uitkomsten en consequenties van het uitgevoerde beleid. De invoering en uitvoering van passend onderwijs in het mbo wordt zoals gezegd apart gemonitord van het PO en VO. In 2014 is daarvoor een korte termijn evaluatie[4] uitgevoerd waarmee de stand van zaken rondom de invoering van passend onderwijs in het mbo in beeld is gebracht en een typologie is opgesteld waarmee de mbo-instellingen geduid kunnen worden. In 2016 zijn ook vijf integrale casestudies uitgevoerd bij mbo-instellingen.[5] Het doel van de casestudies is om inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen niveaus en actoren. De casestudies vormen een aanvulling op de monitor in het mbo. Omdat in beide onderzoeken vergelijkbare thema's aan de orde komen is het mogelijk om de uitkomsten zowel te verdiepen (de casestudies) als landelijk te verbreden (de monitor).
In deze rapportage wordt verslag gedaan van de eerste vervolgmeting. We beschrijven eerst de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de respons.

3 De aanduiding 'indicatie gehandicapt' stamt nog uit de tijd voor passend onderwijs en heeft verder geen inhoudelijke betekenis meer in de zin dat ermee naar een type ondersteuningsbehoefte wordt verwezen.
4 T. Eimers, M. Roelofs, M. Walraven, & M. Wolbers (2015). Passend Onderwijs mbo van start! Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs mbo. Nijmegen: KBA Nijmegen.
5 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.

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

In de monitoring van passend onderwijs in het mbo wordt gekeken naar de manier waarop de mbo-instellingen invulling geven aan passend onderwijs; ze zijn immers vrij om daar – binnen kaders – inhoud en richting aan te geven. In deze vervolgmeting wordt gekeken hoe ver de mbo-instellingen zijn met de invoering, welke beleidsmatige keuzes zij maken en hoe zij passend onderwijs organiseren en uitvoeren. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Hoe ziet de inhoud en vormgeving van passend onderwijs eruit in het mbo?
- In welke mate worden daarmee (eigen en/of landelijke) doelstellingen van passend onderwijs bereikt?
- Wat zijn mogelijk onvoorziene/ niet beoogde/ongewenste effecten?
- Is er samenhang tussen de gekozen inhoud/vormgeving van passend onderwijs en de mate waarin doelen (en andere effecten) worden bereikt?

Typologie en kernthema's

In het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt gewerkt met een typologie waarmee de mbo-instellingen kunnen worden geduid. Deze typologie is in de korte termijn evaluatie ontwikkeld en is gebaseerd op de verschillende keuzes die de mbo-instellingen maken in de afbakening van passend onderwijs. Ongeveer een derde van de instellingen koos bij de invoering van passend onderwijs in 2014 voor een meer 'smalle' benadering van passend onderwijs. Zij richten zich in hun beleid op studenten met een beperking of chronische ziekte al dan niet met een grotere of kleinere kring daar omheen (bv. beperking of vergelijkbare problematiek, maar niet gediagnosticeerd, jongeren afkomstig uit vso en pro, jongeren met medische of lichamelijke problemen, jongeren met psychosociale problematiek). Deze benadering van passend onderwijs lijkt op de oude LGF-benadering. Om misverstanden te voorkomen zij benadrukt, dat ook studenten met ondersteuningsbehoeften vanwege andere redenen door deze mbo-instellingen worden ondersteund, maar niet in het kader van passend onderwijs. Vaak kennen deze instellingen naast passend onderwijs andere vormen van eerste- en tweedelijns ondersteuning, zoals studieadvisering, schoolmaatschappelijk werk, counselling en intensieve begeleiding.

Circa twee derde van alle mbo-instellingen koos voor een meer 'brede' benadering van passend onderwijs: alle ondersteuning aan studenten met een ondersteuningsbehoefte wordt bij deze mbo-instellingen tot passend onderwijs gerekend, ongeacht de oorzaak van die behoefte. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook ondersteuning als gevolg van een complexe of problematische thuissituatie tot passend onderwijs wordt gerekend. Passend onderwijs wordt daarmee niet beperkt tot specifieke doelgroepen.

In deze vervolgmeting wordt beschreven in hoeverre bovengenoemd onderscheid zich voortzet en wat daarvan dan de effecten zijn. Dat wordt gedaan aan de hand van zes thema's. Deze thema's zijn een selectie van de onderwerpen die in alle deelonderzoeken van de lange termijn evaluatie terugkomen. Een deel van de thema's stond ook centraal in de integrale casestudies die in 2016 in het po, vo en mbo zijn uitgevoerd. De thema's zijn:

1. Afbakening passend onderwijs
   Afbakening van passend onderwijs aan de hand van de ontwikkelde typologie en verschuivingen hierin;
2. Toelatingsbeleid
   Vormgeving en organisatie van het toelatingsbeleid, criteria voor toelating en de relatie met passend onderwijs, (on)duidelijkheid in de uitvoering van het toelatingsbeleid;
3. Ondersteuning
   Basisondersteuning en extra ondersteuning, organisatie van de ondersteuning, toewijzing van de ondersteuning, beleid ten aanzien van ondersteuning in de BPV en beleid ten aanzien van aangepast examineren, bijlage bij de OOK, ervaringen in de uitvoering van de ondersteuning;
4. Ouderbetrokkenheid
   Beleid, organisatie en uitvoering van het beleid ouderbetrokkenheid;
5. Financiën
   Verdeling van middelen voor de basis- en extra ondersteuning, budget passend onderwijs, mate waarin budget toereikend is.
6. Samenwerking met derden
   Samenwerking met gemeenten en andere partijen, tevredenheid met de samenwerking.

Met behulp van bovengenoemde thema's kan een beeld worden geschetst van de ervaringen van de mbo-instellingen in de invoering en uitvoering van passend onderwijs. Deze eerste ervaringen geven een idee van de mate waarin – twee jaar na invoering van de Wet passend onderwijs – wordt toegewerkt naar doelstellingen van passend onderwijs.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in een aantal stappen uitgevoerd, te weten de voorbereiding, de uitvoering (afname) van de vragenlijst, panelsessies en de analyse en rapportage.

Voorbereiding

De voorbereiding omvatte het opstellen van de vragenlijst. Daarvoor zijn de verschillende rapportages en onderzoeksinstrumenten (topiclijsten, vragenlijsten) van

andere deelonderzoeken in de evaluatie passend onderwijs doorgenomen. Dit heeft geleid tot een lijst van belangrijke (nieuwe) aandachtspunten en (deel)thema's die in de vragenlijst moesten worden opgenomen. Tevens is een analyse gemaakt van de vragen/thema's die vanuit de korte termijn evaluatie opnieuw moesten worden bevraagd om het monitoringsaspect in het onderzoek goed mee te kunnen nemen. Een eerste concept is voorgelegd aan een externe deskundige. Dit heeft geleid tot een aanscherping van de thema's en vragen. Een nieuw concept is voorgelegd aan een externe onderzoeker, waarna een definitieve versie is opgesteld.

Parallel aan het opstellen van de vragenlijst is de lijst met contactpersonen bij elke mbo-instelling zoals die in de korte termijn evaluatie was opgesteld geüpdatet, zodat voor elke mbo-instelling duidelijk was wie de verschillende blokken in de vragenlijst (zie hierna) kon invullen. Dat kon gaan om één persoon voor alle vragen, of om verschillende personen per blok.

Uitvoering van de vragenlijst bij de mbo-instellingen

De vragenlijst is opgebouwd uit de zes eerder genoemde thema's (Beleid en afbakening passend onderwijs, Toelatingsbeleid, Ondersteuning, Ouders, Financiën en Samenwerking). Binnen elk thema is een onderscheid op drie niveaus gemaakt.

- Vragen over het *beleid* dat de mbo-instelling voert op het betreffende thema;
- Vragen over de *organisatie* van passend onderwijs: hoe is het ingericht, wie is verantwoordelijk, wat is vastgelegd, wat is de procedure, welke activiteiten worden uitgevoerd, etc.
- Vragen over ervaringen met de *uitvoering* van passend onderwijs: duidelijkheid van het beleid, voorkomen van gewenste of ongewenste situaties, aanwezige expertise en capaciteit, tevredenheid, knelpunten in de uitvoering, etc.

De vragenlijst is uitgezet door de contactpersonen een e-mail te sturen met daarin een link met inlogcode om de vragenlijst digitaal in te vullen. Contactpersonen die na 2 weken de vragenlijst nog niet hadden ingevuld zijn eerst per e-mail en later ook telefonisch benaderd met de vraag alsnog hun medewerking te verlenen.

Panelsessies

Om de resultaten van de vragenlijst nog beter te kunnen duiden, zijn twee panelsessies georganiseerd met vertegenwoordigers uit de mbo-instellingen. Via de MBO Raad zijn de leden van de regionale kenniskringen passend onderwijs uitgenodigd. Belangrijkste doel was het verdiepen en waar nodig aanscherpen of nuanceren van de uitkomsten op basis van de kennis en de ervaringen van de betrokkenen. Aan de panelsessies hebben in totaal 20 personen afkomstig van mbo-instellingen deelgenomen, evenals een vertegenwoordiger van de MBO Raad.

Analyse en rapportage

Voor de analyse van de gegevens is het databestand met de gegevens uit de vragenlijst verrijkt met informatie over het aantal deelnemers op de mbo-instelling en het type instelling (ROC, AOC, Vakinstelling). Daarvoor is gebruik gemaakt van onderwijsdata van de website van DUO. Een eerste analyse is gedaan voorafgaand aan de eerste panelsessie. Op basis van deze uitkomsten zijn aanvullende analyses gedaan.

1.4 Respons

Alle 66 mbo-instellingen zijn uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. Het doel was om alle mbo-instellingen de vragenlijst te laten invullen. Daarmee is de mogelijkheid immers het grootst dat in de monitoring over meerdere jaren een vergelijking gemaakt kan worden en ontwikkeling in kaart gebracht kan worden. Om die reden zijn de mbo-instellingen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld meerdere malen opnieuw benaderd. In totaal hebben 57 van de 66 mbo-instellingen (86%) ten minste één blok vragen (beleid, organisatie, uitvoering) ingevuld. 71 Procent van de mbo-instellingen (N = 47) heeft de gehele vragenlijst ingevuld. Een overzicht van de respons is hieronder weergegeven.

Tabel 1-1 Respons (aantallen en percentages)

	Totaal		ROC		AOC		Vakinstelling	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Vragen beleid	54	82	35	81	10	83	9	82
Vragen organisatie	51	77	34	79	8	67	9	82
Vragen ervaringen in de uitvoering	51	77	35	81	7	58	9	82
Totale vragenlijst	47	71	31	72	7	58	9	82

De bovenstaande tabel laat zien dat gemiddeld 82 procent van de mbo-instellingen de beleidsvragen heeft beantwoord. Dat percentage verschilt niet voor de verschillende type instellingen. De vragen over de organisatie van passend onderwijs en de vragen over de ervaringen in de uitvoering zijn door 77 procent van de instellingen beantwoord. Dit iets lagere percentage is volledig door de lagere respons bij de AOC's op deze onderdelen te verklaren. Wellicht heeft dit te maken met de structuur van veel AOC's: met meerdere vestigingen die ieder mogelijk de vrijheid hebben om het (algemene) beleid in de eigen organisatie tot uitvoering te brengen. Hierdoor is het wellicht (te) ingewikkeld geweest om de vragenlijst in te vullen. Negen mbo-instellingen hebben dit maal niet aan de enquête meegewerkt. De redenen die zij daarvoor opgaven hadden in vrijwel alle gevallen te maken met het niet beschikbaar kunnen maken van tijd om de vragenlijst in te vullen, hetzij door

interne drukte (reorganisatie, inzet in veranderposcessen), hetzij door ziekte of afwezigheid van sleutelpersonen.
Gezien de hoge response en de aard van de nonresponse is er sprake van een representatieve responsgroep op basis waarvan de bevindingen gegeneraliseerd kunnen worden voor het mbo als geheel.

2. Typologie afbakening passend onderwijs

In de meting van 2014 stond de vraag centraal of er op basis van de verzamelde gegevens een typologie kon worden gemaakt van de keuzes die mbo-instellingen maken rondom passend onderwijs en of de mbo-instellingen vervolgens ook konden worden ingedeeld en omschreven naar type. In het onderzoek zijn toen verschillende dimensies onderzocht waarlangs een typologie zou kunnen worden opgesteld. Uiteindelijk bleek de afbakening van passend onderwijs het meest onderscheidende kenmerk te zijn waarop de typologie kon worden gebaseerd. De typologie maakt een onderscheid in twee hoofdtypen: BREED en SMAL[6], daarmee verwijzend naar de gekozen afbakening van de doelgroep van passend onderwijs.
In dit hoofdstuk wordt gekeken of de typologie uit 2014 in de meting van 2016 nog altijd herkenbaar en betekenisvol is en of zich rondom de typen (verschillende) ontwikkelingen hebben voorgedaan.

2.1 De typologie SMAL-BREED

- De constructie van de typologie uit 2014 berustte destijds met name op de afbakening van de doelgroep. Aan de instellingen werd de vraag gesteld op basis van welke kenmerken studenten tot de doelgroep van passend onderwijs werden gerekend (binnen de instelling). Daarin tekende zich ruwweg een tweedeling af:
- Enerzijds waren er instellingen die zich richtten op de traditionele doelgroep van de voormalige leerlinggebonden financiering (LGF), de studenten met een beperking of handicap. Daarbij soms ook kijkend naar de herkomstschool (voortgezet speciaal onderwijs) en naar verwante problematieken (ziekte, leerproblemen).
- Anderzijds waren er instellingen die geen of veel minder sterk onderscheid maakten naar kenmerken van de student. Het idee van de traditionele doelgroep van studenten met een beperking was voor deze instellingen niet bepalend voor de afbakening van passend onderwijs. Als meest onderscheidende kenmerk in de typologie kwam naar voren het wel of niet meenemen van zogenaamde thuisproblematiek in de bepaling van de doelgroep passend onderwijs.

In de definitie van de typen is het kenmerk thuisproblematiek als de grenslijn tussen de typen SMAL en BREED gekozen. Instellingen van het type SMAL rekenen studenten met (alleen) thuisproblematiek niet tot de doelgroep, instellingen van het type BREED wel.

6 In deze rapportage worden de typen, net als in de rapportage van de meting uit 2014, aangeduid met hoofdletters.

Het onderscheid tussen BREED en SMAL bleek sterk te correleren met verschillende aspecten van de organisatie en keuzes rondom passend onderwijs. Zo legden instellingen van het type SMAL meer accent op het formuleren van (nieuwe) criteria voor bepaling van de doelgroep en de toewijzing van zorg, hadden zij vaker samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs en legden zij het accent meer op de extra ondersteuning dan op de basisondersteuning.

Al in de bespreking van de onderzoeksresultaten waren er ook kritische vragen ten aanzien van de typologie. De aanduiding SMAL zou de instellingen van dit type tekortdoen, omdat het de indruk zou wekken dat zij slechts een beperkt deel van de studenten met een ondersteuningsbehoefte zouden helpen. In werkelijkheid was daarvan geen sprake, omdat de instellingen van het type SMAL vaak juist de grote mbo-instellingen waren met een zeer breed aanbod van tweedelijns ondersteuning voor uiteenlopende doelgroepen. Juist deze instellingen kozen vaker voor SMAL omdat zij een speciale ‘afdeling’ hadden voor ondersteuning van studenten met een beperking (Studie & Handicap). In de rapportage over het onderzoek is hier nadrukkelijk op gewezen.
Een ander punt van kritiek was dat de aanduidingen SMAL en BREED als een waardering zouden kunnen worden opgevat van de keuzes van instellingen. In de ideologie van passend onderwijs past het immers om niet langer een onderscheid te maken naar beperking of handicap, maar uitsluitend te kijken naar de ondersteuningsbehoefte. In die opvatting zou BREED beter aansluiten bij de doelstellingen van passend onderwijs en SMAL eerder de oude situatie bevestigen. In antwoord daarop is in de rapportage van de eerste meting nadrukkelijk aangegeven dat het onderscheid tussen SMAL en BREED waardevrij is: het beleid passend onderwijs voor het mbo houdt expliciet in dat instellingen zelf mogen bepalen hoe zij daaraan invulling geven. In die context past het niet om aan de typen een bepaalde waardering toe te kennen.
Tot slot was er kritiek op het absolute karakter van de tweedeling tussen twee typen, SMAL en BREED. Daarmee zou onvoldoende recht worden gedaan aan de tussen- en overgangsvormen die bestaan. Veel instellingen zouden nog in beweging zijn en de afbakening van passend onderwijs nog niet hebben vastgelegd. Aan die kritiek is gehoor gegeven door enerzijds inzichtelijk te maken waar alle instellingen zich bevinden op de schaal van small naar breed (in de afbakening van de doelgroep voor passend onderwijs) en anderzijds door te wijzen op vervolgonderzoek dat moet duidelijk maken of het onderscheid tussen de smalle en brede benadering van belang blijft.

In de meting van 2016 is op dezelfde wijze als in 2014 bepaald tot welk type de instellingen gerekend moeten worden. Voor een uitgebreide toelichting op de typologieconstructie en variabelen die worden gebruikt voor de type-indeling wordt verwezen naar de rapportage over de meting van 2014.

2.2 SMAL-BREED in 2016

Hieronder is voor alle instellingen weergegeven welke doelgroepen zij in de meting van 2016 tot passend onderwijs rekenen.[7] Toegevoegd is de type-indeling, inclusief de type-indeling van de meting in 2014. De lettercodes A tot en met M staan voor de verschillende doelgroepcategorieën:

A. Gediagnosticeerde beperking
B. Beperking zonder formele diagnose
C. Afkomstig van Praktijkonderwijs
D. Afkomstig van VSO
E. Afkomstig van vmbo-lwt
F. Afkomstig van vmbo-lwoo
G. Afkomstig van VO zonder diploma
H. Zonder beperking, met psychosociale problematiek
I. Zonder beperking, met thuisproblemen, financiële problemen
J. Zonder beperking, met ziekte
K. Zonder beperking, met verslaving
L. Zonder beperking, met leerproblemen
M. Zonder beperking, met loopbaanproblemen

De mbo-instellingen van het type BREED maken geen echt onderscheid tussen verschillende doelgroepen. Dat is in het overzicht zichtbaar doordat zij (bijna) alle doelgroepen aankruisen (de traditionele doelgroep met de wijde kring daar omheen, plus categorieën van overige problematieken). De instellingen van het type SMAL kiezen zoals gezegd voor de traditionele doelgroep (jongeren met een beperking), al dan niet met een meer of minder ruime kring daar omheen. Deze instellingen kiezen niet voor studenten met (alleeen) een ondersteuningsbehoefte als gevolg van thuisproblemen of financiële problemen (categorie I).

Tabel 2-1 Keuze voor doelgroepcategorieën (1) en type-indeling per mbo-instelling

		Huidige meting													Type	
Instelling	Type	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Huidige meting (2016)	Korte termijn evaluatie (2014)
1	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
2	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
3	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
4	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
5	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
6	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
7	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED

7 De nummers 53 tot en met 66 verwijzen naar instellingen voor wie in de meting van 2016 geen type bepaald kon worden, ofwel omdat zij de vragenlijst niet ingevuld hebben, ofwel omdat zij de vragen van het betreffende blok niet ingevuld hebben.

		Huidige meting													Type	
Instelling	Type	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Huidige meting (2016)	Korte termijn evaluatie (2014)
8	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
9	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
10	VI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
11	VI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
12	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED	BREED
13	VI	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
14	VI	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
15	ROC	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1		BREED	BREED
16	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			BREED	BREED
17	VI	1	1		1		1		1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
18	ROC	1	1			1	1		1	1	1		1	1	BREED	BREED
19	ROC	1	1					1	1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
20	ROC	1	1	1	1			1	1	1			1	1	BREED	BREED
21	AOC	1	1	1	1				1	1	1	1			BREED	BREED
22	VI	1	1						1	1	1	1	1	1	BREED	BREED
23	ROC	1	1						1	1	1	1	1		BREED	BREED
24	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	SMAL
25	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	SMAL
26	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED	SMAL
27	ROC	1	1	1	1	1	1	1		1	1		1		BREED	SMAL
28	AOC			1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	BREED	SMAL
29	ROC	1	1	1	1	1			1	1	1	1			BREED	SMAL
30	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED	n.b.
31	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	BREED	n.b.
32	ROC	1	1	1	1				1		1		1		SMAL	SMAL
33	ROC	1	1	1	1	1	1	1							SMAL	SMAL
34	ROC	1	1		1				1		1	1			SMAL	SMAL
35	VI	1	1	1	1				1		1				SMAL	SMAL
36	ROC	1	1		1						1				SMAL	SMAL
37	ROC	1			1		1								SMAL	SMAL
38	ROC	1			1										SMAL	SMAL
39	ROC	1													SMAL	SMAL
40	ROC	1	1	1	1	1	1	1			1		1		SMAL	BREED
41	AOC	1		1		1	1		1		1		1		SMAL	BREED
42	ROC	1	1		1				1		1	1			SMAL	BREED
43	ROC	1	1	1	1		1		1						SMAL	BREED
44	ROC	1	1	1	1				1		1				SMAL	BREED
45	AOC	1	1						1		1		1		SMAL	BREED
46	ROC	1							1		1	1			SMAL	BREED
47	ROC			1	1		1	1							SMAL	BREED
48	VI	1							1				1	1	SMAL	BREED
49	ROC	1	1										1		SMAL	BREED
50	ROC	1													SMAL	BREED
51	AOC	1		1		1									SMAL	Rest
52	VI	1													SMAL	BREED
53	AOC														n.b.	BREED
54	AOC														n.b.	BREED
55	ROC														n.b.	BREED
56	ROC														n.b.	BREED
57	ROC														n.b.	BREED
58	VI														n.b.	BREED
59	VI														n.b.	BREED
60	ROC														n.b.	BREED
61	ROC														n.b.	SMAL
62	ROC														n.b.	SMAL
63	ROC														n.b.	SMAL
64	AOC														n.b.	SMAL
65	ROC														n.b.	SMAL
66	AOC														n.b.	n.b.

In 2014 bleek ruim twee derde van de instellingen te behoren tot het type BREED. In 2016 is dat 60 procent.

Tabel 2-2 Typering mbo-instellingen afbakening passend onderwijs (percentages, N 2014 = 62, N 2016 = 52)

	2014	2016
Type BREED	68	60
Type SMAL	32	40

Het percentage instellingen van het type SMAL is toegenomen. Bij nadere beschouwing blijkt dat er sprake is van twee onderliggende ontwikkelingen: een verschuiving van SMAL naar BREED en een verschuiving van BREED naar SMAL. Per saldo leiden de beide verschuivingen tot een toename van het type SMAL.
Van 49 instellingen kon zowel in 2014 als in 2016 een type worden bepaald. Voor het merendeel van de instellingen (63 procent) is het type gelijk gebleven. Ruim een derde van deze instellingen (37 procent) blijkt nu tot een ander type te behoren dan in 2014. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de wisselingen per mbo-type en per groottecategorie.[8]

Tabel 2-3 Wisseling van type SMAL/BREED naar instellingstype en instellingsomvang (aantallen, N = 49)

	Totaal aantal wisselaars	Wisselaars BREED-SMAL	Wisselaars SMAL-BREED
ROC	13 van de 33	8	5
AOC	3 van de 7	2	1
Vakinstelling	2 van de 9	2	0
Kleiner dan 10.000 deelnemers	11 van de 33	8	3
Groter dan 10.000 deelnemers	7 van de 16	4	3

Door de verschuivingen is het verschil tussen de grote en de kleinere instellingen toegenomen. In 2014 was 50 procent van de grote instellingen SMAL, in 2016 is dat toegenomen tot 63 procent. Van de kleinere instellingen is 70 procent BREED.

Verschuiving van SMAL naar BREED

Van de 49 instellingen voor wie zowel in 2014 als in 2016 het type bepaald kon worden, maakten er zes de overgang van SMAL naar BREED: vijf daarvan ROC's en één AOC (geen vakinstellingen). Drie grote en drie kleinere instellingen veranderden.

8 In feite zou een analyse op vier subgroepen (BREED-BREED, SMAL-SMAL, BREED-SMAL en SMAL-BREED) een beter zicht op de verschillen en overeenkomsten moeten bieden, maar daarvoor zijn de aantallen in de analyse te gering.

In de bespreking van deze uitkomsten met vertegenwoordigers uit het mbo-veld kwam als belangrijkste verklaring naar voren dat deze instellingen een bewuste keuze maken om de eerdere inperking van passend onderwijs los te laten, daarmee ‘in de geest van passend onderwijs’ opschuivend naar een brede definitie van de doelgroep. Die verklaring sluit aan bij de constatering in de 2014-rapportage dat instellingen toen niet altijd om principiële redenen kozen voor SMAL maar vaak ook uit praktische overwegingen. Een aantal instellingen zou op termijn de stap naar ‘breed’ willen zetten. De ontwikkeling die nu zichtbaar is, zou daarvan een gevolg kunnen zijn.
Voor mogelijke verklaringen van de verschuivingen in de afbakening van passend onderwijs is beroep gedaan op de deelnemers aan de panelsessies. Hoewel veel scholen de panelsessies hebben bezocht, is het niet mogelijk is om op basis van de bespreking aan te geven in welke mate en bij hoeveel instellingen de redenen voorkomen.

Verschuiving van BREED naar SMAL

Twaalf van de 49 instellingen zijn van BREED naar SMAL gegaan. Daarvan acht ROC’s, twee AOC’s en twee vakinstellingen; acht grote en vier kleinere instellingen. Terwijl de verschuiving SMAL-BREED nog geïnterpreteerd kan worden als een ‘natuurlijke’ ontwikkeling in de geest van passend onderwijs, roept de omgekeerde weg meer vragen op. In de bespreking van deze uitkomst werd gewezen op de vooral praktische problemen waarop instellingen stuitten, die kennelijk voor een deel reden zijn om de afbakening van passend onderwijs in te perken. Die inperking is vaak drastisch van aard: waar eerder alle studenten met een ondersteuningsbehoefte tot de doelgroep werden gerekend, trekt men nu bijvoorbeeld heel strikt de grens bij het hebben van een (gediagnostiseerde) beperking of handicap.

De praktische problemen die genoemd worden als mogelijke redenen voor de inperking zijn:

- De te hoge administratieve last en het verzet daartegen binnen de instelling. Dit heeft met name betrekking op de verplichting om voor afspraken over extra ondersteuning in het kader van passend onderwijs een bijlage bij de onderwijsovereenkomst op te stellen. Die verplichting leidt bij veel instellingen tot weerstand (zie paragraaf 4.3). Door de toevoeging ‘in het kader van passend onderwijs’ is het eenvoudig om de verplichting te omzeilen: door de geboden extra ondersteuning geen passend onderwijs te noemen, vervalt de verplichting. Met andere woorden: door de doelgroep smaller af te bakenen, wordt de administratieve last van de verplichte bijlage beperkt.
  Naast het opstellen van de bijlagen noemt men ook de overige administratieve last die te maken zou hebben met de verantwoording van de inzet op passend onderwijs.

- Instellingen zijn vaak ambitieus begonnen met de invoering van passend onderwijs. In de navolgende hoofdstukken wordt beschreven hoe er ambities zijn om passend onderwijs ook op de ‘werkvloer’, in klassen en leerbedrijven, te brengen. Veel instellingen werken aan versterking van de basisondersteuning en willen aan de slag met passend onderwijs in de BPV. Daarmee zijn hoge verwachtingen gewekt, zowel intern als extern. Het lijkt erop dat althans een deel van de instellingen nu een pas op de plaats maakt en kiest voor een voor hen meer werkbare afbakening van passend onderwijs - in feite niet anders dan sommige andere instellingen al deden in 2014.
- Er wordt ook gewezen op de financiële problemen die zouden zijn ontstaan door de aanvankelijk brede afbakening van passend onderwijs. Te veel studenten zouden nu een ondersteuningsaanbod krijgen, waardoor een te zwaar beroep op de beschikbare middelen zou worden gedaan. In de navolgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de toewijzing van extra ondersteuning en de bekostiging van passend onderwijs binnen de instellingen. In het kwantitatieve onderzoek kon geen samenhang worden vastgesteld tussen de financiële situatie rondom passend onderwijs en de wisseling van type en evenmin tussen de toewijzing en wisseling van type. Daarbij moet worden aangetekend dat het gaat om een relatief klein aantal wisselaars.

In het onderzoek zijn (vooralsnog) geen aanwijzingen gebleken die erop zouden wijzen dat studenten nu niet de ondersteuning geboden wordt die voorheen (bij de bredere afbakening) wel geboden werd. Het is niet duidelijk of bijvoorbeeld het niet opmaken van een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (als gevolg van de smallere afbakening) leidt tot negatieve gevolgen voor de ondersteuning.

Gevolgen voor de typologie

Voor het merendeel van de instellingen blijft de typering hetzelfde als in 2014. Het onderscheid tussen de twee typen BREED en SMAL dat in 2014 werd vastgesteld is in 2016 nog altijd scherp terug te zien bij de instellingen die niet veranderd zijn. Het onderscheid tussen de brede en smalle afbakening is noodzakelijk voor een goed begrip van de aard en omvang van passen donderwijs in het mbo. Zonder kennis van de afbakening die de instellingen hanteren, kan immers niet worden bepaald wat men tot passend onderwijs rekent en hoe groot de doelgroep is waarop passend onderwijs betrekking heeft. Ook geeft de typologie inzicht in de benadering die de instelling kiest: is passend onderwijs georganiseerd rondom een specifieke doelgroep of is passend onderwijs een breed concept dat niet beperkt is tot doelgroepen.

In de meting van 2014 is vastgesteld dat de keuze voor een brede afbakening deels een pragmatische en deels een meer ideologische was. Voor veel kleinere instellingen geldt dat zij alle tweedelijns ondersteuning in één uitvoeringsteam bundelen. Zij maakten al geen onderscheid in specifieke doelgroepen en doen dat ook nu onder passend onderwijs niet. Tegelijkertijd speelt ook de idelogie van passend onderwijs een rol. Daarin wordt bepleit om niet langer te kijken naar

kenmerken van de student (zoals een handicap), maar alleen nog naar de ondersteuningsbehoefte. De oorzaak van de ondersteuningsbehoefte zou niet langer een rol moeten spelen. Daarmee wordt expliciet ook het onderscheid tussen bijvoorbeeld handicap, stoornis of ziekte en sociale of thuisproblematiek losgelaten. Het ideologische karakter komt tot uitdrukking in de waardering: het zou in deze opvatting beter zijn om alleen naar de ondersteuningsbehoefte te kijken en daarmee voor een brede afbakening van passend onderwijs te kiezen. Deze zienswijze is een reactie op de periode voorafgaand aan passend onderwijs die sterk werd bepaald door ondersteuning op basis van indicatiestellingen (zoals de leerlinggebonden financiering).
In het licht van deze meer idelologische visie op passend onderwijs is de verschuiving van SMAL naar BREED, die enkele instellingen hebben doorgemaakt, te duiden. Het loslaten van de smalle afbakening past in de zienswijze dat de brede benadering beter recht doet aan de ondersteuningsbehoeften van studenten.

De geconstateerde verschuiving in de afbakening van BREED naar SMAL is in zekere zin een ‘onvoorziene’ ontwikkeling, dat wil zeggen een ontwikkeling die niet past binnen de ideologie van passend onderwijs. De BREED-SMAL-wisseling lijkt vooral ingegeven door praktische overwegingen: door de afbakening van passend onderwijs aan te passen kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig de administratieve last worden teruggedrongen.
Het is de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een verschuiving in de typologie (BREED-SMAL), of dat het eerder gaat om een (mogelijk tijdelijke) pragmatiche keuze om de invoering van passend onderwijs hanteerbaar te houden of maken. Uit nadere analyses blijkt dat de wisseling in de afbakening (nog) beperkt van invloed is op aspecten van de organisatie van passend onderwijs. Zo wordt de doelgroep weliswaar enger afgebakend, maar hebben organisatorische kenmerken vaak nog het karakter van het type BREED. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aandacht voor basisondersteuning en voor de bredere samenwerking met externe partners. Het zal moeten blijken in de komende jaren of de smalle afbakening van passend onderwijs en de groei daarvan zich doorzet en ook vertaalt naar de wijze waarop passend onderwijs binnen de instellingen wordt vormgegeven.
In de kwalitatieve deelonderzoeken van de evaluatie passend onderwijs (casestudies) wordt nader onderzocht wat de achtergronden en gevolgen van de wisselingen zijn.

3. Toelatingsbeleid

In dit hoofdstuk komt het toelatingsbeleid van de mbo-instellingen en de wijze waarop dat in de praktijk wordt toegepast aan de orde. Daarbij gaat het telkens om de relatie tussen passend onderwijs en toelatingsbeleid en -praktijk.
Het toelatingsbeleid in het mbo is een actueel en veel bediscussieerd thema. Recent heeft dat ertoe geleid dat een nieuw wetsvoorstel is ingediend en aangenomen: de Wet Vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs. De wet wordt in 2018 van kracht en regelt onder meer het recht op toelating voor studenten in het mbo. Tot nu toe waren de kaders voor de toelating alleen vastgelegd in de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) en in de Wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.
Hoewel het vraagstuk van het toelatingsbeleid grote raakvlakken heeft met passend onderwijs gaat het ook om aspecten die niet direct aan passend onderwijs gerelateerd zijn. Zo wordt in de nieuwe wet ook geregeld voor welke datum studenten zich moeten aanmelden en wordt het bindend studieadvies wettelijk verankerd. Het raakvlak met passend onderwijs betreft met name de toelating (of afwijzing) van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. In dit hoofdstuk gaat het met name daarom.

3.1 Toelatingsbeleid van de instellingen

Uit de eerste meting in 2014, bij de start van passend onderwijs in het mbo, bleek dat de meeste instellingen niet verwachtten dat passend onderwijs veel invloed zou hebben op hun toelatingsbeleid. Iets meer dan de helft van de instellingen verwachtte zelfs geen enkele invloed; iets minder dan de helft enige invloed en dan met name op de procedure van de toelating. Na twee jaar blijkt, in de tweede meting, dat er een verandering is opgetreden: nu denkt nog slechts een derde van de instellingen dat passend onderwijs geen invloed heeft of zal hebben op het toelatingsbeleid en zegt ruim de helft dat er sprake is van enige invloed.
Onveranderd is dat het overwegend gaat om organisatorische aspecten: de toelatingsprocedure, de administratie rondom de toelating en de monitoring van de toelating. Bij een kwart van de instellingen hebben de veranderingen als gevolg van passend onderwijs ook betrekking op de criteria voor toelating.
In het voorgaande hoofdstuk is besproken dat een deel van de instellingen gewisseld is van een brede naar een smallere afbakening van passend onderwijs. Juist deze instellingen geven vaker aan dat zij daardoor ook hun toelatingsbeleid (enigszins) aanpassen (9 van de 12 instellingen in die categorie).
Overigens geldt dat twee derde van de instellingen werkt met één centraal toelatingsbeleid voor de gehele instelling. Een derde heeft een combinatie van centraal en decentraal beleid.

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat passend onderwijs raakvlakken heeft met het toelatingsbeleid, maar zeker niet alleen bepalend is. Ook andere beleidskaders, zoals het actieplan Focus op vakmanschap en de daaruit voortvloeiende Wet Doelmatige leerwegen en de zogenaamde cascadebekostiging raken aan het toelatingsbeleid. In deze kaders ligt het accent op kwaliteit, rendement en efficiency van het onderwijs. Aan de instelling is gevraagd in welke mate deze en andere wettelijke en beleidskaders van invloed zijn op het toelatingsbeleid van de instelling. De volgende tabel geeft een overzicht van de antwoorden. Daarbij moet worden aangetekend dat de respondenten die de vragen beantwoord hebben, geselecteerd zijn op hun betrokkenheid bij passend onderwijs binnen de instelling en daardoor wellicht niet altijd volledig op de hoogte zijn van de andere wets- en beleidskaders die zijn genoemd. Dat verklaart mogelijk de percentages die 'weet niet/niet bekend' hebben geantwoord.

Tabel 3-1 Omvang van de invloed van landelijk beleid en wetgeving op het toelatingsbeleid (percentages, N = 54)

Wetgeving /beleid	Geen/klein	Redelijk	Groot/zeer groot	Weet niet/ niet bekend
Passend onderwijs	22	26	52	0
Focus op vakmanschap	24	22	39	15
Cascadebekostiging	48	13	20	19
Wet Gelijke behandeling	33	26	37	4
Zorgplicht arbeidsmarktperspectief	31	31	17	20
Wet Doelmatige leerwegen	19	28	19	35
Wet Toelatingsrecht	22	19	48	11

Ruim de helft van de instellingen noemt de invloed van passend onderwijs op het toelatingsbeleid groot of zeer groot. Opvallend is dat de nieuwe wet Toelatingsrecht, hoewel nog niet van kracht, al wel zijn schaduw vooruitwerpt: bijna de helft van de instelling geeft aan dat de invloed op het huidige toelatingsbeleid groot of zeer groot is.

In de mondelinge reacties en de open vragen in de enquête wordt wel gewezen op de spanning tussen enerzijds brede toegankelijkheid (in de geest van passend onderwijs) en anderzijds de druk op rendement (in de geest van Focus op vakmanschap). Ook zou het aspect van de bekostigingssystematiek (cascademodel, diplomabekostiging) een rol spelen in de toelating. Het beeld dat uit de tabel naar voren komt, is wisselend: 39 procent van de instellingen ziet wel een (zeer) grote invloed van Focus op vakmanschap, maar daar staat tegenover dat bijna de helft geen of geringe invloed van de cascadebekostiging ziet.

Wel blijkt uit de tabel hoeveel verschillende wettelijke en beleidskaders van invloed zijn op het toelatingsbeleid en hoezeer vanuit verschillende invalshoeken naar toelatingsbeleid gekeken wordt en moet worden.

3.2 Toelatingsbeleid in de praktijk

Uit de casestudies die zijn uitgevoerd bij vijf mbo-instellingen[9] komt naar voren dat binnen de instellingen onduidelijkheid en onzekerheid bestaat over de toepassing van het toelatingsbeleid. Zo bleken grote verschillen te bestaan tussen opleidingsteams in hun toepassing van het toelatingsbeleid en leefden bij betrokkenen, zoals intakers, teammanagers en begeleiders, vragen over de criteria voor toelating en afwijzing. De vragen hadden onder meer betrekking op de wettelijke bepalingen (wat mag en moet volgens de wet), op het eigen instellingsbeleid (wat vinden wij daarvan) en op de praktische betekenis van criteria (onevenredige belasting, geschiktheid voor het beroep, kans op het diploma).
In de enquête onder de mbo-instellingen is onderzocht in welke mate deze vragen breed spelen in het mbo.

Duidelijkheid toelatingsbeleid

Op de eerste plaats is rechtstreeks gevraagd of er duidelijkheid is binnen de instelling over het toelatingsbeleid. De volgende tabel laat de resultaten zien.

Tabel 3-2 Duidelijkheid over het toelatingsbeleid (percentages, N = 51)

	Ja	Nee	Weet niet/niet bekend
Is het toelatingsbeleid voldoende duidelijk en richtinggevend voor medewerkers binnen de instelling?	86	12	2

	Ja, altijd	Meestal wel	Soms wel, soms niet	Meestal niet / nooit	Weet niet/niet bekend
Is voor medewerkers duidelijk wanneer een student wel of niet toegelaten kan worden?	8	80	12	0	0
Is voor medewerkers duidelijk welke ondersteuning aan een student toegezegd kan worden bij de toelating?	6	73	20	2	0

Het blijkt dat bij de overgrote meerderheid van de instellingen er duidelijk bestaat voor medewerkers over het toelatingsbeleid en de toepassing daarvan in de praktijk. De vragen zijn in de enquête niet beantwoord op het niveau van de opleidingsteams of uitvoerders, maar wel door een of meer personen die daar zicht op hebben.

Ondersteuningsprofiel

De meeste instellingen hebben een zogenoemd ondersteuningsprofiel opgesteld, waarin zij beschrijven welke ondersteuning zij studenten kunnen bieden. Twee derde van de instellingen heeft één ondersteuningsprofiel opgesteld voor de gehele

9 Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016) Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA Nijmegen.

instelling. Twintig procent heeft daarnaast of in plaats daarvan profielen per onderdeel van de instelling. Eén op de tien instellingen heeft (nog) geen ondersteuningsprofiel. Instellingen met een brede opvatting van passend onderwijs hebben vaker één profiel voor de hele instelling, terwijl bij de ‘smalle’ instellingen vaker meerdere profielen voorkomen.
In het ondersteuningsprofiel is altijd beschreven wat het aanbod van ondersteuning van de instelling is. Daarnaast komt het ook voor dat instellingen andere informatie opnemen: criteria voor toelating (bij 29 procent), de procedure voor toelating (bij 29 procent) en gronden voor niet- toelating (bij 31 procent).

Toelatingscriteria

In het toelatingsbeleid spelen de criteria voor toelating, afwijzing en inzet van extra ondersteuning een belangrijke rol. De meeste instellingen kennen een combinatie van vaste criteria op instellingsniveau en op het niveau van afdelingen (sectoren, domeinen). Tussen instellingen met een brede of smalle opvatting van passend onderwijs is er op dit punt geen verschil.

Tabel 3-3 Worden vaste criteria gehanteerd bij de toelating van nieuwe studenten? (percentages, N = 53)

Ja, vaste criteria voor de hele instelling	30
Ja, vaste criteria per onderdeel vastgesteld (afdeling, team)	4
Ja, combinatie van vaste criteria voor de instelling en per onderdeel	57
Nee, geen vaste criteria	9

Interessant is het nu om te zien welke criteria een rol spelen bij de toelating. Aan de respondenten van de instellingen is een lijst voorgelegd met criteria (aspecten) die een brede afspiegeling vormen van wat een rol kan spelen. De aard van de criteria is uiteenlopend, ook wat betreft de basis in wetgeving en beleid. Zo sluit het criterium afgeronde vooropleiding aan bij de wetgeving in de WEB en Wet Doelmatige leerwegen. Anderzijds staat het criterium leeftijd juist eerder op gespannen voet met de wetgeving, omdat selectie op basis van leeftijd in wetgeving en beleid niet is toegestaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat gevraagd is naar een rol bij de toelating in het algemeen en niet specifiek naar gevallen waarin de student niet toegelaten wordt.
De volgende tabel geeft het volledige overzicht. Bij de meeste criteria is er geen betekenisvol verschil tussen instellingen van het type BREED en SMAL. Alleen bij het criterium kans op stage geven meer instellingen van het type BREED aan dat het een grote rol speelt (veel/zeer veel).

Tabel 3-4 Mate waarin de criteria een rol spelen bij de toelating van nieuwe studenten (percentages, N = 47)

Criteria	Geen/ weinig	Wisselend	Veel/ zeer veel	Weet niet/niet bekend
Motivatie van de student	15	34	43	2
Afgeronde vooropleiding	9	6	85	0
Aard en ernst van handicap of beperking	28	53	19	0
Leeftijd	66	28	6	0
Reeds in het mbo doorgebrachte studiejaren	60	30	6	4
Beroep op extra ondersteuning door school	55	28	15	2
Belasting van onderwijsteam	43	43	6	2
Belasting van medestudenten	55	34	9	2
Geschiktheid voor het beroep	6	19	77	0
Kans op een stageplaats	15	34	43	2
Kans op behalen diploma	17	30	51	2
Kans op werk	26	34	38	2

De tabel laat zien dat de criteria die inhoudelijk direct aan passend onderwijs zijn gerelateerd in de toelating niet vaak een grote rol spelen: de criteria aard en ernst handicap/beperking, beroep op extra ondersteuning en belasting team en medestudenten spelen bij relatief weinig instellingen een grote rol.

Uit de enquête komt naar voren dat onduidelijkheid in de toelating niet zozeer voortkomt uit de vraag hoe men om moet gaan met een ondersteuningsbehoefte bij de student. Het beleid op dat punt roept weinig vragen op, er wordt gewerkt met vaste criteria en in de meeste gevallen weten de betrokken medewerkers hoe daar mee om te gaan. De aspecten die direct aan passend onderwijs zijn gerelateerd (zoals hiervoor benoemd) spelen wel een rol, maar bij relatief weinig instellingen een zeer grote rol. Dat beeld werd ook bevestigd in de panelsessies.

De onduidelijkheid en onzekerheid die in de casestudies is geconstateerd, heeft te maken met een ander aspect namelijk de vraag of een student met ondersteuningsbehoefte is staat wordt geacht het diploma te halen en of hij of zij daarna in het beroep aan het werk kan. Het criterium geschiktheid voor het beroep speelt bij meer dan driekwart van de instellingen veel of zeer veel een rol in de toelating. In het verlengde daarvan scoren ook de criteria kans op stage, kans op diploma en kans op werk relatief hoog. Kennelijk wordt bij de toelating een afweging gemaakt waarbij men een inschatting maakt of de student (op termijn) geschikt is voor het beroep. Uit de casestudies en panelsessies komt naar voren dat juist daar de moeilijkheid ligt. Is het wel mogelijk om al bij de intake een dergelijke inschatting te maken? Met welke criteria kun je geschiktheid voor beroep bepalen? Geldt geschiktheid voor beroep ook als toelatingscriterium wanneer de meeste studenten

(willen) doorstromen naar het hbo? Is het wettelijk toegestaan om geschiktheid voor het beroep als criterium voor toelating te hanteren?
Het is duidelijk dat deze vragen in algemene zin bij de toelating een rol spelen, maar extra relevant zijn bij studenten die te maken hebben met een beperking of handicap, of – breder geformuleerd – een extra ondersteuningsbehoefte. Kennelijk speelt bij de toelating niet zozeer een rol of de school om kan gaan met de student met extra ondersteuningsbehoefte, maar wel of die student later in de opleiding op stage kan, of hij dan ook zijn diploma kan halen en vervolgens kans op werk heeft. Respondenten in de casestudies noemen daarbij ook de directe invloed van het werkveld waarmee zij te maken hebben, bijvoorbeeld in het niet aannemen van studenten voor stages.

Uit de casestudies komt naar voren dat het geschetste dilemma rondom geschiktheid voor beroep zich ook manifesteert als een moreel dilemma voor de betrokken professionals. Zij spreken in termen van ‘de student een kans geven’ of juist ontzeggen. Zij stellen zich ook de vraag of zij voldoende capabel en geïnformeerd zijn om een dergelijk zwaarwegend besluit te nemen en meer nog, of het wel mogelijk is om met zekerheid te kunnen zeggen of iemand op termijn wel of niet geschikt is voor een beroep. Het geeft aan dat de beslissing over toelating soms zwaar drukt op de schouders van individuele professionals.
Voor de duidelijkheid zij vermeld dat wanneer het gaat om wel of niet toelaten er zelden sprake is van weigering. Wanneer men een student niet geschikt acht voor de opleiding wordt ingezet op het ‘ombuigen van de keuze’ van de student in een meer passend geachte richting.

Het criterium *geschiktheid voor het beroep* is een specifiek kenmerk voor het mbo. In de afgelopen jaren is binnen het mbo nadrukkelijk meer het accent gelegd op het belang van het werkveld en de kans op werk bij het afronden van de opleiding. De invoering en later aanscherping van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief in het mbo is daarvan een voorbeeld. Ook verschillende maatregelen in de wet Doelmatige leerwegen zijn daarop gericht.[10] Dat heeft ertoe geleid dat men zich sterker bewust geworden is van de vereiste opbrengst van de opleiding: voor de student het diploma en de kans op werk, voor het werkveld adequaat opgeleide beroepsbeoefenaars. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat in de toelating ook de geschiktheid voor het beroep een belangrijke rol is gaan spelen. De moeilijkheid die zich in de praktijk lijkt voor te doen heeft te maken met de operationalisering en toepassing van het criterium. Ook vraagt men zich af hoe toepassing van het criterium zich verhoudt tot de andere, wettelijke kaders: mag een student geweigerd worden op basis van geschiktheid voor beroep of stuit dat op de wet Gelijke behandeling?

10 Zie: Consortium 2B MBO (2016) Evaluatie wet Doelmatige Leerwegen en herziening kwalificatiestructuur mbo. Nulmeting. Nijmegen: KBA Nijmegen, ResearchNed.

In de enquête is gevraagd om de belangrijkste knelpunten rondom de toelating te benoemen. Meer dan de helft van de instellingen noemt knelpunten die met de criteria te maken hebben:

- Onzekerheid over de criteria, onduidelijke en soms tegenstrijdige criteria
- Spanning tussen passend onderwijs, beleid voortijdig schoolverlaten en doelmatigheid, vanwege de moeilijkheid om tegelijkertijd toegankelijkheid, rendement en doelmatigheid te optimaliseren.
- Onzekerheid over interpretatie van de wet (bijv. wanneer is sprake van 'onevenredige belasting', of in welke gevallen mag een student geweigerd worden?)
- Wat zijn de eisen die het beroep stelt en in hoeverre kun je die in de toelating gebruiken?
- Hoe zwaar wegen de eisen van de arbeidsmarkt en het perspectief op werk?
- Wanneer mag je een student afwijzen?
- Eerder in dit hoofdstuk werd de vraag gesteld of het beeld uit de casestudies van onzekerheid en onduidelijkheid rondom de toelating ook uit de enquête blijkt. Het antwoord daarop – zo blijkt nu – is tweeledig:
- Enerzijds geven de direct aan passend onderwijs gerelateerde aspecten geen of weinig reden tot onduidelijkheid bij de toelating (aard/ernst beperking/handicap, extra ondersteuningsbehoefte, belasting team/medestudenten). Over het beleid daaromtrent en de toepassing bestaat weinig onduidelijkheid.
- Anderzijds vormen aspecten als geschiktheid voor beroep en kans op stage, diploma en werk wel een bron van onduidelijkheid bij de toelating, omdat men onzeker is over hoe daarmee moet worden omgegaan. Dat heeft zowel te maken met de wettelijke en beleidsmatige kaders, als met het complexe, haast morele dilemma of men in individuele gevallen de student wel of niet de kans moet bieden om met de opleiding te starten. Juist ten aanzien van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte is dit een lastige kwestie.

Knelpunten in de praktijk van de toelating

Naast de hiervoor genoemde knelpunten rondom de criteria worden door de instellingen ook andere knelpunten genoemd, die meer praktisch en organisatorisch van aard zijn. Het vaakst wordt daarbij gewezen op de kwaliteit van de intake (toelating): onvoldoende expertise bij intakers (bijvoorbeeld in de beoordeling of een uitgebreidere of verlengde intake wenselijk is), tijdrovende procedure, administratieve last, onvoldoende kwaliteit van de intake (in termen van een zorgvuldige en adequate beoordeling van de situatie). Dergelijke knelpunten worden bij ruim een kwart van de instellingen genoemd. Er worden knelpunten genoemd die verwijzen naar de moeilijkheid om een goede afweging (diagnose) te maken en adequaat te kunnen beoordelen of een student kansrijk toegelaten kan worden. In het verlengde daarvan wordt gewezen op tekortkomingen in de overdracht vanuit de aanleverende school

(geen warme overdracht, te weinig voorkennis) en op een groeiende instroom van studenten met een zware ondersteuningsvraag, deels vanuit het VSO.
Een deel van de problematiek rondom de toelating ligt ook bij studenten (en hun ouders) zelf, aldus de instellingen. Dat komt op twee manieren tot uiting: studenten die niet melden dat zij extra ondersteuning nodig hebben, waarvan pas later blijkt dat er toch ondersteuning noodzakelijk is; en studenten die zich met onrealistische verwachtingen en een verkeerde zelfinschatting aanmelden voor een opleiding. Met name in die laatste gevallen geldt dat dan ook vaak voor de ouders.

3.3 Toelating en afwijzing

Tot slot van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag of de invoering van passend onderwijs invloed heeft op de feitelijke toelating en afwijzing van studenten.
In de eerste meting in 2014 bleek dat de meeste instellingen (nog) geen goed zicht hadden op de relatie tussen passend onderwijs en eventuele afwijzingen van studenten. Bijna twee derde van de instellingen gaf aan geen antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake was van meer of minder afwijzingen (als gevolg van passend onderwijs). Bij de instellingen die het antwoord wel konden geven, bleek dat er op de eerste plaats slechts in zeer beperkte mate sprake was van afwijzingen (ook los van passend onderwijs) en dat er op de tweede plaats geen sprake was van een eenduidige stijging of daling.
In de tweede meting in 2016 is opnieuw gevraagd naar het voorkomen van afwijzingen, nu meer specifiek gerelateerd aan het begrip ‘onevenredige belasting’. De Wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is tot nu toe de belangrijkste wettelijke basis onder passend onderwijs wat betreft de toelating. In die wet is vastgelegd dat in principe ook studenten met een handicap of chronische ziekte toegelaten moeten worden tot de opleiding, ook wanneer de school daarvoor extra ondersteuning en faciliteiten moet organiseren. Die verplichting voor de school is niet onbeperkt: wanneer er sprake is van een zogenaamde onevenredige belasting voor de school, dan kan de school de student toch weigeren.
In de enquête is gevraagd hoe vaak het voorkomt dat een student op grond van ‘onevenredige belasting’ werd geweigerd in het afgelopen schooljaar. Het is goed om daarbij in gedachten te houden dat, zoals hiervoor is besproken, het lang niet altijd duidelijk is voor de instellingen (betrokkenen bij de intake/toelating) hoe het begrip onevenredige belasting moet of mag worden geïnterpreteerd.

Tabel 3-5 Hoe vaak zijn studenten in het afgelopen schooljaar niet toegelaten vanwege onevenredige belasting voor de instelling? (percentages, N = 51)

Nooit	24
Incidenteel	65
Regelmatig	0
Vaak	0
Zeer vaak	0
Weet niet/niet bekend	12

Het valt op dat na twee jaar passend onderwijs het veel minder voorkomt dat instellingen op deze vraag geen antwoord kunnen geven. Het antwoord is gelijk aan dat van twee jaar eerder: afwijzing komt slechts incidenteel voor. Aan de instelling is gevraagd hoe vaak het precies is voorgekomen in het voorgaande schooljaar. Dat zicht ontbreekt veelal: bijna de helft kan daarop geen antwoord geven. De instellingen die het wel weten geven aan dat het gaat om kleine aantallen, meestal tussen één en vijf, in een enkele instelling om meer gevallen.

Er is ook gevraagd of het voorkomt dat men een student toelaat, waarvan achteraf blijkt dat de ondersteuning van hem of haar toch tot een onevenredige belasting leidt. Ook op deze vraag geven de meeste instellingen (59 procent) aan dat het incidenteel voorkomt. Bij een vijfde van de instellingen komt het echter regelmatig voor. Ook hier gaat het om relatief kleine aantallen: bij de meeste instellingen tussen de één en tien keer. Bij enkele instellingen, waar het vaker voorkomt, tussen de 20 en 35.

De meting van 2016 bevestigt het beeld van de eerste meting dat er geen aanwijzingen zijn dat passend onderwijs heeft geleid tot meer of minder afwijzingen van studenten. Voor zover bekend gaat het om zeer kleine aantallen per instelling. Daarbij moet worden aangetekend dat men nu wel meer zicht heeft op de mate waarin afwijzing voorkomt, maar nog altijd de meeste instellingen niet kunnen aangeven hoe vaak het precies voorkomt. Een tweede kanttekening is dat het gaat om expliciete afwijzingen (weigering tot toelating). Uit de casestudies en panelsessies komt naar voren dat men, wanneer de opleidingskeuze van de student niet kansrijk wordt geacht, probeert de keuze ‘om te buigen’. Dat gebeurt door te wijzen op de problematische kant van de keuze, maar ok door te wijzen op alternatieven voor de gekozen opleiding. Juist dit aspect van het ‘ombuigen’ van de keuze doet een groot beroep op de kwaliteit, zorgvuldigheid en integriteit van de betrokken professionals.

4. Ondersteuning

Dit hoofdstuk behandelt de ondersteuning die instellingen bieden aan studenten in het kader van passend onderwijs. Ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat instellingen verschillende definities kiezen van passend onderwijs en dat met name voor de instelling van het type SMAL geldt dat zij naast de ondersteuning in het kader van passend onderwijs ook nog een breder aanbod van ondersteuning hebben voor andere doelgroepen.
In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen de basisondersteuning die instellingen bieden en de extra ondersteuning. De afbakening tussen beide begrippen, basis en extra, verschilt bovendien per instelling. Onder basisondersteuning wordt verstaan de ondersteuning die in de eerste lijn (primaire onderwijsproces, opleidingsteams) wordt geboden, vaak door leden van het opleidingsteam zelf, al of niet met hulp uit de tweede lijn. Kenmerkend voor de basisondersteuning is dat het een lager niveau van specifieke expertise vraagt en gericht is op een bredere groep van studenten die ondersteuning nodig heeft. Veel instellingen relateren de basisondersteuning direct aan de kwaliteit van onderwijs en begeleiding. Kenmerkend voor de extra ondersteuning is het hogere vereiste expertiseniveau, de relatief hogere complexiteit van de ondersteuningsvragen en veelal de betrokkenheid van tweedelijns functionarissen. Overigens valt het onderscheid basis/extra ondersteuning niet altijd samen met het onderscheid eerste/tweede lijn. Ook extra ondersteuning kan door het opleidingsteam (eerste lijn) geboden worden en omgekeerd kunnen deskundigen uit de tweede lijn een rol spelen bij de basisondersteuning.
Bijna altijd is voor de extra ondersteuning een toewijzingsprocedure nodig, veelal bij de start van de opleiding. Als er sprake is van extra ondersteuning in het kader passend onderwijs dan is de instelling verplicht de afspraken daarover (met de student en eventueel zijn/haar ouders) vast te leggen in een bijlage bij de af te sluiten onderwijsovereenkomst (OOK).
Daarmee is in grote lijnen het begrippenkader voor dit hoofdstuk geschetst. Of en in welke mate de begrippen zo voorkomen als hier omschreven, is onderwerp van het onderzoek.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt (paragraafindeling):
- Basisondersteuning
- Basisondersteuning: BPV en aangepaste examinering
- Extra ondersteuning: toewijzing en bijlage bij de OOK
- Extra ondersteuning: aanbod.

De onderwerpen beroepspraktijkvorming (BPV) en aangepaste examinering staan op dit moment extra in de aandacht van het beleid passend onderwijs[11] en worden daarom apart besproken.

4.1 Basisondersteuning

Dat passend onderwijs ook betrekking heeft op de basisondersteuning en dat passend onderwijs daarmee ook gerelateerd is aan de kwaliteit van onderwijs en begeleiding was bij de invoering geen vanzelfsprekendheid. In de meting van 2014 gaf 46 procent van de instellingen aan geen veranderingen te verwachten in de basisondersteuning door de komst van passend onderwijs. Iets meer instellingen verwachtten toen wel veranderingen in de basisondersteuning. Daarbij viel op dat de instellingen van het type BREED vaker aangaven dat passend onderwijs van invloed zou zijn op de basisondersteuning (en ook op de aandacht voor de basiskwaliteit van de opleidingen).

In de meting van 2016 is te zien dat er duidelijk sprake is van een verschuiving: veel meer instellingen leggen nu in het kader van passend onderwijs ook de nadruk op de basisondersteuning. De volgende cijfers laten dat zien.

Tabel 4-1 Waarop heeft het beleid passend onderwijs van de instelling betrekking? (percentages, N = 54)

Alleen op de basisondersteuning	0
Vooral op basisondersteuning, minder op extra ondersteuning	17
Evenveel op basisondersteuning als op extra ondersteuning	50
Vooral op extra ondersteuning, minder op basisondersteuning	22
Alleen op de extra ondersteuning	6
Weet niet/niet bekend	6

In totaal 67 procent van de instellingen geeft nu aan dat passend onderwijs (ook) betrekking heeft op de basisondersteuning. Ook nu treedt daarin een onderscheid op tussen de typen BREED en SMAL. Instellingen van het type SMAL richten zich, zoals verwacht, vaker alleen of vooral op de extra ondersteuning. Instellingen van het type BREED richten zich veel vaker op zowel basis- als extra ondersteuning.
De instellingen is ook expliciet gevraagd of het een doel is van hun beleid passend onderwijs om de basisondersteuning te versterken. Op die vraag geeft 72 procent een positief antwoord. Een minderheid (22 procent) geeft aan dat dit deels wel, deels niet het geval is.

11 Zie: Minister van OCW (2017) Kamerbrief Passende ondersteuning voor alle mbo-studenten, 2 februari 2017.

In de casestudies kwam naar voren dat de onderzochte instellingen allen op een eigen manier bezig waren met een zekere verschuiving van de extra naar de basisondersteuning. De versterking van de basisondersteuning paarden zij aan een beoogde afslanking van de extra ondersteuning, met daaraan verbonden ook een verschuiving van capaciteit en middelen van de tweede naar de eerste lijn. Zo worden bijvoorbeeld medewerkers van het tweedelijnsteam passend onderwijs gekoppeld aan opleidingsteam of worden decentraal ondersteunignsteams opgericht die nauw met de opleidingsteams samenwerken. Een andere variant is dat men inzet op training en coaching van docenten en studieloopbaanbegeleiders of dat men een of enkele docenten binnen het opleidingsteam een expertrol geeft. In een van de onderzochte cases bouwt men de capaciteit in de tweede lijn af en zet men de vrijkomende middelen in binnen de opeldingsteams.

Tabel 4-2 Verschuivingen binnen passend (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
Er vindt een verschuiving plaats van de extra ondersteuning naar de basisondersteuning.	24	37	33	6
Er vindt een verschuiving plaats van de ondersteuning in de tweedelijnsvoorzieningen naar de opleidingsteams.	22	44	26	9

De cijfers bevestigen dat er bij een ruime meerderheid van de instellingen in meer of mindere mate sprake is van een verschuiving, zowel naar meer basisondersteuning als naar meer eerstelijns ondersteuning. Ook op dit punt is er een duidelijk onderscheid tussen de typen BREED en SMAL. Bij de instellingen type SMAL geeft 36 procent aan dat er geen sprake is van een verschuiving naar basisondersteuning en 14 procent wel. Bij het type BREED zegt 16 procent niet en 47 procent wel.

Hiervoor is gesteld dat de basisondersteuning raakt aan de kwaliteit van het onderwijs en niet louter betrekking heeft op ondersteuningsvragen, maar op het geheel van onderwijs en begeleiding. De instellingen is gevraagd wat zij tot de basisondersteuning rekenen.

Tabel 4-3 Onderwerpen van de basisondersteuning (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
De basisondersteuning gaat over de begeleiding van studenten	2	13	81	4
De basisondersteuning gaat over het onderwijs in de klas	7	24	65	4
De basisondersteuning gaat over de begeleiding tijdens de BPV	7	33	54	6

Opmerkelijk is dat bijna twee derde van de instellingen vindt dat de basisondersteuning ook betrekking heeft op het onderwijs in de klas. Daarmee is nogmaals onderstreept dat passend onderwijs in het mbo sinds de start in 2014 een veel bredere impact heeft gekregen – in elk geval in de doelstellingen en het beleid. In 2014 verwachtte men nog dat passend onderwijs niet of beperkt tot nieuw beleid

zou leiden en voornamelijk betrekking zou hebben op procedurele aanpassingen (toelating, toewijzing extra ondersteuning). Nu blijkt dat de meeste instellingen passend onderwijs niet beperken tot het bieden van extra ondersteuning voor specifieke studenten, maar passend onderwijs verbinden met de bredere kwaliteit van onderwijs en begeleiding.

De verschuiving richting de basisondersteuning komt ook tot uitdrukking in een toename van het percentage instellingen dat aangeeft dat docenten te maken krijgen met passend onderwijs.

Tabel 4-4 Wat merken de verschillende geledingen van de instelling van (de invoering van) passend onderwijs: percentage instellingen dat aangeeft veel/heel veel (percentages, N 2014 = 64, N 2016 = 51)

	2014	2016
Docenten	27	45
Studieloopbaanbegeleiders, mentoren	68	78
Teammanagers	57	51
Afdelingsmanagement, directie	48	41
Intakers	91	76
Zorgcoördinatoren, zorgmedewerkers	95	82
Medewerkers studentenservice (tweede lijn)	87	71

Niet alleen het percentage instellingen waar docenten (heel) veel van passend onderwijs merken is toegenomen, hetzelfde geldt voor de studieloopbaanbegeleiders en mentoren. De toename onderstreept dat de aandacht voor de basisondersteuning ook echt de eerste lijn, namelijk de onderwijsteams bereikt. Tegelijkertijd is er een lichte afname van instellingen waar het management met passend onderwijs te maken heeft. Een iets sterkere afname is te zien bij de functionarissen in de tweede lijn en bij de intakers en zorgcoördinatoren. Ook dat zou kunnen wijzen op de verschuiving van tweede naar eerste lijn.

De vraag is of het de instellingen ook lukt de basisondersteuning te versterken. Het blijkt dat instellingen daarin verschillen.

Tabel 4-5 Resultaat versterking basisondersteuning (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
Het lukt onze instelling om passend onderwijs in de basisondersteuning te versterken	0	53	43	4
Het beleid gericht op de basisondersteuning heeft resultaat	2	43	45	10
Er is binnen de opleidingsteams voldoende expertise om de basisondersteuning te realiseren	16	43	41	0
Er is binnen de opleidingsteams voldoende capaciteit om de basisondersteuning te realiseren	22	43	35	0

Iets minder dan de helft van de instellingen vindt dat het wel lukt om de basisondersteuning te versterken, terwijl iets meer dan de helft vindt dat dit deels lukt.
Op de vraag of er in de teams voldoende expertise en capaciteit aanwezig is om de basisondersteuning te realiseren antwoordt 43 procent dat dit deels het geval is en een kleiner deel dat dit niet het geval is. De expertise en capaciteit in de opleidingsteams om de gewenste basisondersteuning te bieden blijkt het belangrijkste knelpunt te zijn dat de instellingen noemen als het gaat om de (basis- en extra) ondersteuning. Het borgen en uitvoeren van de afspraken die worden gemaakt over extra ondersteuning en basisondersteuning in de opleidingsteams is het grootste punt van zorg. Bijna alle instellingen maken melding van knelpunten. Onder meer de volgende knelpunten worden daarin genoemd:

- Er is onvoldoende expertise in de teams bij docenten en mentoren
- Het blijkt moeilijk om extra en basisondersteuning 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 geboden moet worden
- Er zijn knelpunten rondom de processen, afstemming, toewijzing en bekendheid met de mogelijkheden

Enerzijds heeft de extra aandacht voor de basisondersteuning dus effect en ziet men resultaat. Anderzijds blijkt ook dat de versterking van de basisondersteuning in de teams een omvangrijke en complexe opdracht is, waarbij veel aspecten een rol spelen (klassengrootte, deskundigheid, capaciteit, belasting).

4.2 Basisondersteuning: BPV en aangepaste examinering

Passend onderwijs in de BPV

In de vorige paragraaf kwam al aan de orde dat ruim de helft van de instellingen vindt dat de ondersteuning van studenten tijdens de stage (beroepspraktijkvorming) ook behoort tot de basisondersteuning. Nog een derde vindt dat dit deels het geval is. In de meting van 2014 bleek dat de meeste instellingen (nog) niet van plan waren iets te veranderen in de BPV vanwege passend onderwijs. Toen gaf 53 procent aan dat er niets in de ondersteuning van studenten zou veranderen en 34 procent dat er wel iets zou veranderen.
Het beeld in de meting van 2016 is positiever op dat punt: veel meer instellingen zijn bezig of van plan de ondersteuning tijdens de BPV aan te passen in het kader van passend onderwijs. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat nog altijd slechts enkele instellingen beleid passend onderwijs voor de BPV hebben geformuleerd.

Tabel 4-6 Is er in het kader van passend onderwijs specifiek beleid voor de BPV? (percentages, N = 54)

Nee, geen beleid BPV in het kader van passend onderwijs	35
Nee, geen beleid, maar wel in voorbereiding	46
Ja, wel beleid BPV in het kader van passend onderwijs	9
Weet niet/niet bekend	9

Duidelijk is dat inmiddels een meerderheid van de instellingen bezig is met beleid voor de BPV te ontwikkelen of dat al heeft vastgesteld. De omslag blijkt ook uit het aantal instellingen dat met concrete initiatieven is gestart om passend onderwijs in de BPV toe te passen.

Tabel 4-7 Zijn er initiatieven voor passend onderwijs in de BPV? (percentages, N = 52)

Nee	21
Nee, maar wel in voorbereiding	27
Ja	38
Weet niet/niet bekend	13

De noodzaak om ook tijdens de BPV aan passend onderwijs te werken blijkt ook uit de talrijke keren dat de BPV als knelpunt wordt genoemd op het gebied van de ondersteuning. Het draait daarbij om het beschikbaar hebben van voldoende geschikte (of aangepaste) stageplaatsen en om het kunnen bieden van de passende begeleiding/ondersteuning van de student tijdens de stage. Gedeeltelijk heeft dat te maken met de situatie op de school, bijvoorbeeld wat betreft de prioriteit die het onderwerp heeft of het ontbreken van beleid op dit punt. Er wordt ook gewezen op de benodigde capaciteit en expertise die er nodig is. Voor een ander deel richten de knelpunten zich op de leerbedrijven. Niet altijd is de bereidheid bij bedrijven of binnen de branche groot om studenten met een extra ondersteuningsbehoefte een stageplek te bieden, zeker niet als het gaat om aangepaste plaatsen. Ook wijst men erop dat bedrijven vaak onbekend zijn met wat er gevraagd wordt.

Aangepaste examinering

Aangepaste examinering voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte bestaat al langer. Zo kunnen studenten met bijvoorbeeld dyslexie, visuele of auditieve beperkingen extra faciliteiten krijgen bij examens. De meeste instellingen kennen dan ook een beleid op dit punt en bij driekwart van de instellingen zijn er initiatieven op het gebied van aangepaste examinering.

Tabel 4-8 Is er in het kader van passend onderwijs specifiek beleid voor aangepaste examinering? (percentages, N = 54)

Nee, geen beleid aangepaste examinering in het kader van passend onderwijs	13
Nee, geen beleid, maar wel in voorbereiding	29
Ja, wel beleid aangepaste examinering in het kader van passend onderwijs	60
Weet niet/niet bekend	2

Tabel 4-9 Zijn er initiatieven voor aangepaste examinering in het kader van passend onderwijs? (percentages, N = 52)

Nee	12
Nee, maar wel in voorbereiding	12
Ja	75
Weet niet/niet bekend	2

De cijfers maken echter geen onderscheid tussen maatregelen die getroffen worden voor de zogenaamde generieke vakken en maatregelen voor de beroepsgerichte vakken. Wat betreft die eerste, zoals talen en rekenen, komt aanpassing in de examinering vaak voor, maar in de beroepsgerichte vakken nog weinig. In de bespreking van dit punt tijdens terugkoppelingsbijeenkomsten met de instellingen werd nadrukkelijk hierop gewezen. Het initiatief (vanuit onder meer de MBO Raad) om ook in de beroepsgerichte vakken met aangepaste examinering te gaan werken staat nog relatief in de kinderschoenen. Dat blijkt ook uit de knelpunten die de instelling noemen. Die richten zich met name op de complexiteit, waarbij ook wordt gewezen naar tegenstrijdigheden in de wet/regelgeving. Ook spreekt men van onbekendheid met de mogelijkheden. Meer principieel zijn de vragen die men heeft over het effect van aangepaste examinering op de (arbeidsmarkt)waarde van het diploma en de relatie tussen aanpassingen in het onderwijs, begeleiding en BPV en in de examinering.

4.3 Extra ondersteuning: toewijzing en bijlage bij de OOK

Toewijzing extra ondersteuning

In de meting van 2014 bleek dat slechts een klein deel (25 procent)[12] van de instellingen werkte met vaste criteria voor de toewijzing van extra ondersteuning. Bijna de helft (44 procent) had geen vaste criteria en was ook niet bezig die in te voeren. In de analyse werd toen gewezen op de mogelijke verschillende achtergronden van het lage percentage dat met vaste criteria werkte. Zo werd

12 Waar de genoemde percentages in de tekst niet optellen tot honderd procent betreft het restpercentage instellingen die 'weet niet/niet bekend' hebben geantwoord.

aangegeven dat veel instelling van het type SMAL, na het wegvallen van de leerlinggebonden financiering (LGF), nog zoekende waren naar eigen criteria om de ondersteuningsbehoefte van studenten vast te stellen. Aan de andere kant zouden de instelling van het type BREED juist niet werken met doelgroepkenmerken en wellicht daarom geen vaste criteria hanteren.

Twee jaar later is de situatie ingrijpend veranderd. Nu heeft bijna twee derde (64 procent) van de instellingen vaste criteria voor toewijzing van extra ondersteuning en een derde (34 procent) niet. Een deel van de veronderstellingen in de analyse van toen lijkt te zijn uitgekomen: veruit de meeste instellingen van het type SMAL hebben nu wel een vaste set van criteria (75%). Maar hoewel veel minder vaak (55 procent), werken toch ook de instellingen van het type BREED met vaste criteria.
De meeste instellingen (79 procent) werken nu ook met een vaste procedure voor toewijzing voor de hele instelling. Enkele instellingen (4 procent) hebben meerdere procedures binnen de instelling en een klein deel (12 procent) heeft helemaal geen vaste procedure.

In zijn algemeenheid lijkt de toewijzing van extra ondersteuning voldoende duidelijk voor de betrokken medewerkers, zoals intakers, studieloopbaanbegeleiders en tweedelijns ondersteuners.

Tabel 4-10 Toewijzing extra ondersteuning (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
Het is voor betrokken medewerkers voldoende duidelijk welke student wel of niet in aanmerking komt voor extra ondersteuning	2	14	84	0
Het is voor betrokken medewerkers voldoende duidelijk hoever men kan gaan in het aanbieden van extra ondersteuning	4	18	76	2

Anders dan bij de toelating levert de toewijzing zelf veel minder concrete knelpunten op. Kennelijk richt zich de vraag eerder op de toelaatbaarheid van een student dan op het maken van afspraken over de ondersteuning. In het vorige hoofdstuk kwam al wel aan de orde dat niet altijd de kwaliteit van de intake en intakers toereikend wordt gevonden en dat de opvolging van de gemaakte afspraken over de ondersteuning een punt van zorg is. Het bepalen welke extra ondersteuning nodig is en het maken van afspraken daarover met de student (en ouders) is echter bij veruit de meeste instellingen geen probleem.
Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een deel van de instellingen aangeeft dat (nog) niet alle onderdelen van de instelling gebruik maken van de vaste criteria. Bij een flinke minderheid van de instellingen (29 procent) maakt slechts een klein deel of geen van de onderdelen gebruik van vaste criteria.

Bijlage bij de OOK

In de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK) moet de instelling verplicht de afspraken vastleggen die worden gemaakt over de extra ondersteuning in het kader van passend onderwijs. Die verplichting geldt sinds de invoering van passend onderwijs in 2014. De toevoeging ‘in het kader van passend onderwijs’ verwijst daarnaar en speelt zoals aangegeven in hoofdstuk 2 een belangrijke rol in het afbakenen van passend onderwijs door sommige instellingen. Het verplicht moeten opstellen van de bijlage wordt door veel instellingen gezien als een last. Een deel van de instellingen kiest mede om die reden voor een andere, smallere afbakening van passend onderwijs. Het zijn dan ook deze instellingen die relatief vaker aangeven de bijlage alleen maar op te stellen voor studenten met een beperking/handicap.

Tabel 4-11 Toepassing van en mening over de bijlage bij de OOK (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
De bijlage bij de OOK wordt in de hele instelling gebruikt	6	10	80	4
De bijlage bij de OOK wordt binnen de instelling ervaren als een nuttig instrument	33	22	37	8
De bijlage bij de OOK wordt binnen de instelling ervaren als overbodig	33	31	29	8
De bijlage bij de OOK wordt binnen de instelling ervaren als een administratieve last	16	20	59	4

Weinig onderdelen van passend onderwijs leiden tot zoveel discussie als de verplichte bijlage bij de OOK. Dat komt mede omdat er sterke verdeeldheid bestaat over het nut en de meerwaarde van de bijlage. Uit de interviews en de bijeenkomsten komt duidelijk naar voren dat de bezwaren zich niet richten op het maken van afspraken over de extra ondersteuning met student en ouders en evenmin op het vastleggen van die afspraken. Er blijkt juist een groot draagvlak voor het maken van die afspraken. De voorstanders van de bijlage zien de bijlage daarbij als een nuttig instrument en gebruiken het document om het opleidingsteam te informeren over de afspraken en om de voortgang periodiek te evalueren. Voorstanders wijzen ook op de formele, juridische status van de bijlage door de koppeling met de onderwijsovereenkomst. Dat onderstreept enerzijds de status van de afspraken en kan anderzijds voor de instelling ook een middel zijn om formeel druk uit te oefenen op de student om afspraken na te komen – of in het uiterste geval om de overeenkomst te ontbinden.

De tegenstanders zien de bijlage juist als overbodig, deels omdat zij al een andere manier hebben om afspraken vast te leggen, bijvoorbeeld in een ondersteuningsplan. Zij maken bezwaar tegen de administratieve rompslomp en wijzen bijvoorbeeld op de bewerkelijkheid om bepaalde gegevens actueel en correct te in te vullen (zoals het juiste crebo-nummer van de opleiding, wanneer daarin veranderingen optreden). Ook wordt het verplicht ondertekenen door de student en ouders (bij minderjarigheid

student) als vertragend en bewerkelijk ervaren. Zij geven aan dat de onderwijsovereenkomst al voldoende vastlegt dat men wederzijds afspraken dient na te komen en dat in het uiterste geval ontbinding daarop kan worden gebaseerd.
Uit de casestudies blijkt echter dat de bijlage niet alleen op bezwaar stuit omdat men al andere manieren heeft om afspraken vast te leggen. Voor een deel heeft het ook te maken met de weerstand tegen het vastleggen van afspraken en het niet (willen) werken met afspraken in de ondersteuning. Zo bleken sommige opleidingsteams geen traditie te hebben van werken met handelingsplannen of dergelijke en zag men in geen heil in de 'papieren rompslomp'. Overigens vinden deze teams zelf dat zij goed in staat zijn de ondersteunign te bieden die nodig is zonder de documenten waarin dat wordt vastgelegd. Managers en tweedelijns professionals bij dezelfde instelling uiten daarover twijfel.

In de casestudies en in de panelbijeenkomsten werd ook gewezen op het feit dat de bijlagen zeer verschillend worden gebruikt door de instellingen. Dat heeft natuurlijk te maken met de afbakening van passend onderwijs, maar ook met de manier waarop de bijlagen gebruikt worden binnen de instelling. Bij sommige instellingen wordt bijvoorbeeld de verdeling van middelen over de teams gekoppeld aan het aantal opgestelde bijlagen.
Uit de gepresenteerde cijfers blijkt hoe dan ook dat een groot deel van de instellingen moeite heeft met het moeten opstellen van de bijlagen.

4.4 Extra ondersteuning: aanbod

Eén van de belangrijkste doelstellingen van passend onderwijs is om een dekkend aanbod van extra ondersteuning te realiseren voor studenten die dat nodig hebben. Het mbo heeft al jarenlang veel geïnvesteerd in de tweedelijns ondersteuning van studenten, niet alleen voor de traditionele doelgroep van studenten met een beperking (voorheen met name de LGF-studenten), maar ook voor allerlei andere doelgroepen met name in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

De meeste instellingen hebben een of meerdere tweedelijns teams gericht op passend onderwijs: 58 procent heeft één team, 17 procent heeft meerdere teams. Een kwart heeft geen tweedelijns team specifiek voor passend onderwijs. Anders dan voorheen de teams Studie en Handicap richten de huidige teams passend onderwijs zich meestal niet op de smalle doelgroep van studenten met een beperking of handicap. In veruit de meeste gevallen (84 procent) richt het team (of de teams) passend onderwijs zich op een brede doelgroep. De uitzondering vormen de instellingen van het type SMAL die ook in 2014 al dat type waren. Bij deze instelling richt het team passend onderwijs zich meestal op de smalle doelgroep van studenten met een beperking/handicap.

Ook over de extra ondersteuning hebben de instellingen zich uitgesproken in een aantal voorgelegde stellingen.

Tabel 4-12 Aanbod extra ondersteuning (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
Onze instelling heeft een dekkend aanbod van extra ondersteuning	4	22	71	2
Het aanbod van extra ondersteuning is voldoende bekend binnen de instelling	4	18	78	0
Het aanbod van extra ondersteuning wordt goed benut binnen de instelling	4	16	80	0
Er is voldoende expertise om de extra ondersteuning te realiseren	4	16	80	0
Er is voldoende capaciteit om de extra ondersteuning te realiseren	10	37	53	0

Het algemene beeld is zeer positief: de meeste instellingen realiseren een dekkend aanbod, dat bovendien goed bekend is en goed benut wordt. Slechts op het punt van de beschikbare capaciteit geven meer instellingen aan niet of deels over voldoende capaciteit te beschikken.
Bij het positieve beeld kan een vraag worden geplaatst over de minderheid van instellingen die aangeeft dat er ‘deels’ sprake is van een dekkend aanbod. Een aanbod dat deels dekkend is, is immers niet dekkend. Nader onderzoek – bijvoorbeeld aanvullende casestudies - moet uitwijzen of en in welke omvang dit leidt tot problemen. In de knelpunten die de instellingen noemen, komt dit punt niet of nauwelijks aan de orde. Slechts in een enkel geval wordt gewezen op uitval die voorkomen had kunnen worden bij een beter passend aanbod van ondersteuning.

5. Ouderbetrokkenheid

In passend onderwijs speelt de betrokkenheid van ouders een belangrijke rol. Dat geldt voor het primair en voortgezet onderwijs op een andere manier dan voor het mbo, waar een deel van de studenten niet meer minderjarig is. In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde of en hoe de mbo-instellingen ouders betrekken, in het bijzonder wat betreft passend onderwijs. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het ouderbeleid van de instellingen in het algemeen, in de tweede paragraaf specifiek met betrekking tot passend onderwijs.

5.1 Ouderbeleid algemeen

Iets minder dan de helft (47 procent) van de mbo-instellingen geeft aan geen beleid voor ouderbetrokkenheid te hebben. Een deel daarvan heeft wel beleid in voorbereiding.

Tabel 5-1 Heeft uw instelling een beleid voor ouderbetrokkenheid? (percentages, N = 53)

Ja	42
Nee, maar wel in voorbereiding	13
Nee	34
Weet niet/niet bekend	11

Het blijkt dat instellingen van het type SMAL vaker beleid hebben dan instellingen van het type BREED, namelijk 48 procent van de instellingen SMAL en 38 procent van de instellingen BREED.

Bij de instellingen die wel ouderbeleid hebben, richt dat beleid zich meestal op:
- Voorlichting via website, nieuwsbrief en dergelijke
- Het organiseren van bijeenkomsten voor ouders
- Individuele gesprekken met ouders en student

In veel minder grote mate heeft het beleid ook betrekking op medezeggenschap van ouders of het betrekken van ouders bij beleid.

Instellingen die beleid voor ouderbetrokkenheid hebben, maken in meerderheid (77 procent) daarin geen onderscheid tussen ouders van studenten jonger dan achttien of ouder dan achttien. Overigens geldt dat voor studenten ouder dan achttien zij zelf een stem hebben in de vraag of de ouders betrokken moeten worden. Voor volwassen studenten – zeker boven de 23 jaar – geldt dat zij bijvoorbeeld ook kunnen kiezen om een partner mee te nemen naar gesprekken. Voor volwassen

studenten, vaak boven de 23 jaar, in de BBL is het betrekken van ouders (vrijwel) nooit aan de orde.
Hoewel dus (nog) niet alle instellingen een beleid voor ouderbetrokkenheid kennen, geeft 88 procent van de instellingen aan dat ouderbetrokkenheid binnen de instelling als wenselijk wordt ervaren. Uit de interviews (casestudies) en bijeenkomsten blijkt dat – ook waar er geen expliciet beleid is – de opleidingsteams ouders vaak toch betrekken door hen te informeren of uit te nodigen voor gesprekken en bijeenkomsten. Ook dan wordt er in de regel geen onderscheid gemaakt tussen 18-min en 18-plus.

5.2 Ouderbeleid passend onderwijs

In de meting van 2014 sprak 44 procent van de instellingen de verwachting uit dat door passend onderwijs de rol van de ouders binnen de instelling groter zou worden. De andere helft verwachtte dat er geen verandering zou optreden. Uit de meting van 2016 blijkt dat voor de instellingen die een beleid hebben voor ouderbetrokkenheid passend onderwijs geen reden was om het beleid aan te passen. Dat geldt voor driekwart van de instellingen met beleid voor ouderbetrokkenheid.

Wel is het zo dat bij het maken van afspraken over extra ondersteuning en het vastleggen daarvan in de bijlage bij de OOK de rol van ouders voor minderjarige studenten verplicht is. De volgende tabel laat zien in welke mate de instellingen ouders betrekken bij de afspraken over de extra ondersteuning. De term ‘onderdelen’ in de tabel verwijst naar de onderdelen van de instelling, zoals teams, afdelingen en locaties.

Tabel 5-2 Betrekken ouders bij afspraken extra ondersteuning (percentages, N = 51)

	Bij alle of de meeste onderdelen van de instelling	Bij de helft of minder onderdelen van de instelling	Weet niet/niet bekend
Worden ouders betrokken bij het maken van afspraken voor extra ondersteuning?	84	14	2
Ondertekenen ouders van minderjarige studenten de bijlage bij de OOK over extra ondersteuning?	85	6	10
Worden ouders betrokken bij de tussentijds evaluatie van afspraken over de extra ondersteuning?	65	22	14

In veruit de meeste instellingen worden ouders betrokken. Dat beeld wordt ook bevestigd in de casestudies en bijeenkomsten. Hoewel het slechts een kleine minderheid van de instellingen betreft, is het opmerkelijk dat het toch ook voorkomt

dat ouders niet worden betrokken en zelfs niet meeondertekenen voor minderjarige studenten. Als mogelijke redenen worden genoemd:

- 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

Overigens wordt ook geconstateerd dat bepaalde ouders juist 'overbetrokken' zijn. Juist bij studenten met een extra ondersteuningsbehoefte zou dit wel voorkomen. Bij ouders van een student die uit het voortgezet speciaal onderwijs afkomstig is, is soms sprake van te hoge verwachtingen over wat de mbo-instelling kan bieden en de mate waarin ouders daarbij betrokken worden.
Over het algemeen tonen de instellingen zich niet ontevreden over de betrokkenheid van ouders en de bereidheid van ouders om daaraan gehoor te geven. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 5-3 Tevredenheid ouderbetrokkenheid (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
Ouders zijn voldoende geïnformeerd over het aanbod van basis- en extra ondersteuning van de instelling	0	27	67	6
Studenten zijn voldoende geïnformeerd over het aanbod van basis- en extra ondersteuning van de instelling	4	27	65	4
Ouders van minderjarige studenten worden voldoende betrokken bij het maken van afspraken over extra ondersteuning van hun zoon/dochter	0	8	92	0
Ouders van meerderjarige studenten worden voldoende betrokken bij het maken van afspraken over extra ondersteuning van hun zoon/dochter	16	33	47	4
Studieloopbaanbegeleiders, mentoren en andere betrokken medewerkers zetten zich voldoende in om waar nodig ouders te betrekken	4	20	73	2
De bereidheid van ouders om deel te nemen aan gesprekken of bijeenkomsten is groot	8	45	37	10
De bereidheid van ouders om betrokken te worden bij afspraken over extra ondersteuning is groot	8	29	53	10

Over het informeren van ouders en student en het betrekken van ouders van minderjarige studenten is een ruime meerderheid van de instellingen positief. Bij een klein deel lijkt er sprake van ruimte voor verbetering. Dat geldt in grotere mate voor het betrekken van ouders van meerderjarige studenten. Hoewel in het beleid geen onderscheid wordt gemaakt, blijkt in de praktijk van de helft van de instellingen dat dit maar deels of zelfs niet te gebeurt. In de knelpunten die de instellingen aangeven rondom ouderbetrokkenheid wordt dit punt een aantal keren expliciet benoemd: het betrekken van ouders van meerderjarige studenten stuit op allerlei problemen. Zo is er bijvoorbeeld geen expliciet beleid, stuit men op bezwaren bij de student, zijn

ouders niet bereid, is er te weinig aandacht voor bij de opleidingsteams of zelfs weerstand bij docenten. Tegenover de knelpunten staat dat bijna de helft van de instellingen aangeeft er wel in te slagen ouders van meerderjarige studenten voldoende te betrekken. Dat suggereert dat instellingen waar men er nog niet of onvoldoende in slaagt, te rade zouden kunnen gaan bij collega-instellingen waar men meer succes heeft.
Diezelfde redenering geldt wellicht ook voor de bereidheid van ouders om betrokken te worden. Ook hier blijkt een groot deel van de instellingen (naar eigen zeggen) wel succesvol en een ander groot deel niet of deels. Alle instellingen hebben te maken met verschillen in de mate waarin ouders bereikt kunnen worden of intrinsiek gemotiveerd zijn bij school betrokken te worden. In de enquête wordt als knelpunten genoemd dat ouders van de lagere mbo-niveaus of van bepaalde opleidingen vaker niet bereid of niet geïnteresseerd zijn, dat bepaalde ouders niet bereikbaar blijken, dat ouders herhaaldelijk niet op komen dagen voor gesprekken of dat ouders onvoldoende eigen verantwoordelijkheid nemen. Gegeven die problemen slagen bepaalde instellingen er (nogmaals naar eigen zeggen) beter in dan andere om ouders bereid te vinden betrokken te raken.

6. Bekostiging passend onderwijs

De komst van passend onderwijs in het mbo had een verstrekkend gevolg voor de bekostiging van de (extra) ondersteuning van studenten. De leerlinggebonden financiering werd afgeschaft en de middelen die het Rijk daarvoor beschikbaar stelde, werden toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de mbo-instellingen. Net als in het primair en voortgezet onderwijs gold daarbij dat er sprake was van een zekere verevening, een herverdeling van de middelen over de instellingen op basis van leerlingenaantallen. In de meting van 2014 bleek dat de instellingen zeer positief oordeelden over de nieuwe wijze van bekostiging. Omdat de middelen niet langer gebonden waren aan de individuele 'rugzakken' en omdat de verplichte besteding bij de Regionale Expertisecentra (REC's) verviel, ervoeren de instellingen een grote vrijheid om de middelen meer op maat en naar eigen inzicht in te zetten. Hoewel per saldo er geen sprake was van verhoging of verlaging van het budget gaf de bestedingsvrijheid de mogelijkheid om meer studenten te bedienen.
In dit hoofdstuk wordt opnieuw naar de bekostiging van passend onderwijs gekeken, nu na ruim twee jaar ervaring met de nieuwe bekostiging via de lumpsum van de instellingen.

Toevoeging van de voormalige LGF-middelen aan de lumpsum van de mbo-instellingen betekent dat de gelden niet zijn geoormerkt voor passend onderwijs. Het staat de instellingen met andere woorden vrij om de middelen ook voor andere doelen te gebruiken.

Tabel 6-1 In welke mate worden de voormalige LGF-middelen ingezet voor passend onderwijs? (percentages, N = 53)

Alle middelen	51
Het merendeel van de middelen	30
De helft van de middelen	0
Een klein deel van de middelen	0
Niets van de middelen	2
Weet niet/niet bekend	17

Het overzicht laat zien dat, voor zover bekend, vrijwel alle instellingen het merendeel of alle voormalige LGF-middelen voor passend onderwijs inzetten. Toch blijkt ook dat een aanzienlijk deel van de instellingen niet alle LGF-middelen heeft doorgezet naar passend onderwijs. Het onderzoek geeft geen preciezer uitsluitsel in welke mate dat is gebeurd en om welke redenen. Sommige instellingen hebben te maken met een zogenaamde negatieve verevening, dat wil zeggen dat zij door de herverdeling erop achteruitgaan in de toekenning van middelen door het Rijk. Mogelijk hebben instellingen daarop geanticipeerd.

Een tweede aspect dat opvalt, is dat in de beantwoording van de vraag relatief vaak wordt gekozen voor ‘weet niet/niet bekend’. In de casestudies bleek ook dat binnen de instellingen respondenten vaak geen (goed) zicht hadden op de hoeveelheid beschikbare middelen voor passend onderwijs en de inzet daarvan. Dat gold niet alleen voor bijvoorbeeld docenten, studieloopbaanbegeleiders of tweedelijns ondersteuners, maar ook voor teammanagers en directieleden (van afdelingen, sectoren of locaties). Bovendien bleek dat in de onderzochte cases de wijze van verdeling van de middelen voor passend onderwijs aanleiding was voor interne discussie en vragen. De antwoorden in de enquête laten zien dat het gebrek aan transparantie over de beschikbaarheid en verdeling van de middelen bij meer instellingen leeft.

De meeste instellingen werken met een budget voor passend onderwijs dat geheel of gedeeltelijk decentraal wordt verdeeld.

Tabel 6-2 Hoe zijn de-middelen voor passend onderwijs verdeeld binnen de instelling? (percentages, N = 53)

Voornamelijk één centraal budget	28
Deels centraal, deels decentraal budget	34
Voornamelijk decentraal budget	28
Weet niet/niet bekend	9

Instellingen van het type SMAL kiezen wat vaker voor een geheel decentrale verdeling van het budget, terwijl instellingen van het type BREED vaker voor de combinatie van centraal en decentraal kiezen.

Niet alle instellingen hebben een apart, als zodanig benoemd budget voor passend onderwijs.

Tabel 6-3 Kent uw instelling een apart budget voor passend onderwijs? (percentages, N = 53)

Ja	68
Nee	15
Weet niet/niet bekend	17

De instellingen die geen apart budget hebben, kiezen er meestal voor om de middelen toe te voegen aan de (lumpsum) onderwijsmiddelen van de onderdelen (teams, afdelingen, locaties).
Van de instellingen die wel een apart budget voor passend onderwijs hebben, overweegt een groot deel (41 procent) om het budget samen te voegen met andere budgetten binnen de instelling. Van de instellingen type BREED overweegt 47 procent samenvoeging (SMAL 30 procent), begrijpelijk gezien het uitgangspunt van het type BREED dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt naar doelgroepen. De

andere budgetten waarmee het geld voor passend onderwijs zou worden samengevoegd zijn de budgetten voor aanpak voortijdig schoolverlaten, voor kwaliteit, voor de tweede lijn en voor professionalisering. Met name de laatste drie sluiten aan bij de hiervoor geconstateerde trend dat veel instellingen toewerken naar een verschuiving van extra en tweedelijns ondersteuning naar basis- en eerstelijns ondersteuning.

Zoals gezegd vormt de verdeling van de middelen, anders dan in 2014, nu een belangrijk aandachtspunt – of zelfs discussiepunt – binnen de instellingen. Bij de start van passend onderwijs kozen veel instellingen voor een interne verdeling van middelen over de afdelingen en teams die een voortzetting was van de voorheen bestaande verdeling van LGF-middelen. Veel instellingen zijn nu op het punt dat die 'bevriezing' van de oude verdelingssystematiek niet meer te handhaven is of wenselijk wordt geacht en een nieuwe verdelingssystematiek nodig is.

Tabel 6-4 Hoe wordt het budget voor passend onderwijs verdeeld over de onderdelen binnen de instelling? (percentages, meerdere antwoorden mogelijk, N = 37, alleen de instellingen die hebben aangegeven een apart budget voor passend onderwijs te hebben)

De middelen worden verdeeld op basis van studentaantallen	41
De middelen worden verdeeld volgens de voormalige LGF-verdeling	27
De middelen worden verdeeld op basis van het aantal bijlagen bij de OOK	32
De middelen worden verdeeld op basis van aanvragen door de onderdelen	27
De middelen worden toegekend aan de tweedelijns ondersteuning (eventueel per onderdeel)	49
De middelen worden centraal besteed	30
Er is geen specifiek budget voor passend onderwijs	5
Weet niet/niet bekend	16

De tabel laat zien dat er geen één meest voorkomende verdelingssystematiek is, maar dat veel verschillende varianten, vaak ook naast elkaar binnen de instelling, voorkomen. Aan de ene kant wijst dat erop dat instellingen eigen keuzes maken die passen bij hun situatie. Aan de andere kant komt uit de casestudies en panelbijeenkomsten duidelijk naar voren dat er ook sprake is van een overgangsperiode waarin de wijze van verdeling nog onderwerp is van interne discussie en daarom nog niet is uitgekristalliseerd. Hiervoor is beschreven hoe verschillend binnen de instellingen wordt aangekeken tegen de verplichte bijlage bij de OOK. Nu sommige instellingen ervoor (willen) kiezen om de verdeling van middelen te koppelen aan het aantal afgesloten bijlagen leidt dat dan ook tot verdeelde reacties. Sommige respondenten spreken van een 'perverse prikkel', anderen willen juist af van de bijlagen.

Het volgende overzicht laat zien dat binnen veel instellingen de interne verdeling van middelen nog niet optimaal wordt gevonden.

Tabel 6-5 Verdeling en besteding van middelen voor passend onderwijs (percentages, N = 49)

	Niet	Deels	Wel	Onbekend
De verdeling van de middelen voor passend onderwijs sluit goed aan bij de behoefte van de onderdelen	14	27	47	12
Het systeem van verdeling van de middelen voor passend onderwijs is duidelijk voor de betrokkenen	22	27	43	8
Middelen voor passend onderwijs worden alleen besteed aan passend onderwijs	4	10	65	20
Er is op instellingsniveau een goed overzicht van de besteding van de middelen	8	16	59	16
De besteding van de middelen voor passend onderwijs wordt regelmatig geëvalueerd	18	16	47	18

Bij minder dan de helft van de instellingen, waar dit bekend is, sluit de verdelingssystematiek goed aan bij de behoefte in onderdelen (teams, afdelingen, locaties) en is de systematiek duidelijk voor betrokkenen.

Tot slot van dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of de instellingen het beschikbare geld voor passend onderwijs toereikend achten. In de meting van 2014 bleek dat de helft van de instellingen de beschikbare middelen (ruim of net) toereikend vonden. Toen is (net als nu weer) ook gevraagd naar de verwachting voor de komende jaren. De volgende tabel laat zien hoe de instellingen in 2014 en in 2016 antwoorden op die vragen.

Tabel 6-6 Zijn de financiële middelen om passend onderwijs te kunnen uitvoeren op dit moment en naar verwachting in de komende jaren (toekomst) toereikend? (percentages, N 2014 = 61, N 2016 = 49)

	Meting 2014		Meting 2016	
	Nu	Toekomst	Nu	Toekomst
Ruim toereikend	12	5	2	2
Net toereikend	39	23	43	27
Net niet toereikend	23	20	20	12
Ruim niet toereikend	7	25	20	31
Weet niet/niet bekend	20	28	14	29

Het percentage instellingen dat de middelen op dit moment (ruim of net) toereikend noemt was in 2014 51 procent en is in 2016 45 procent. Daarmee is de verwachting uit 2014 dat dit in de komende jaren sterk zou dalen (nog) niet uitgekomen. Wel is het percentage instellingen dat de beschikbare middelen nu ruim niet toereikend noemt gestegen van 7 naar 20 procent. De signalen van financiële problemen komen

vooral van instellingen die kiezen voor een ‘smalle’ benadering van passend onderwijs. Zij zien hun aantal studenten dat in aanmerking komt voor passend onderwijs explosief stijgen. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat zij zich met name richten op de doelgroep van studenten met een beperking/handicap. Voor de invoering van passend onderwijs was die groep duidelijk afgebakend door de LGF-beschikkingen. Sinds 2014 moeten de instellingen zelf bepalen welke studenten tot de doelgroep met beperking/handicap behoren. Studenten die wel een beperking/handicap hebben, maar eerder niet voor een LGF in aanmerking kwamen of wilden komen, worden nu wel door de instellingen zelf bij de intake ‘herkend’. In eerder onderzoek is geschat dat het aantal studenten zonder LGF maar met een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte even groot was als het aantal dat wel een LGF kreeg.[13] Die tot dusver ‘onzichtbare’ groep wordt nu zichtbaar. Instellingen van het type SMAL, waar passend onderwijs zich specifiek op deze studenten richt, zien het aantal studenten dat een beroep doet op passend onderwijs sterk oplopen. Het probleem ontstaat niet door een toename van het aantal studenten dat ondersteuning nodig heeft, maar door het feit dat deze studenten nu ‘onder’ passend onderwijs vallen en een beroep doen op het ondersteuningsaanbod (middelen, voorzieningen, capaciteit) dat de instelling specifiek voor passend onderwijs heeft ingericht. Instellingen van het type BREED kennen dit probleem niet zo, want zij maken het onderscheid tussen wel of niet doelgroep passend odnerwijs niet.

13 Eimers, T., Kennis, R. en Boon, M. (2013) Signalen voor passend beroepsonderwijs. Jongeren met een beperking in het mbo. Nijmegen: KBA, REA College.

7. Samenwerking met derden

Voor de uitvoering van passend onderwijs werken de mbo-instellingen samen met veel verschillende partners in hun omgeving. Met name van belang zijn daarin de gemeenten, omdat die (mede)verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de uitvoering van leerplicht en RMC, de jeugdhulp, WMO en de participatiewet. Mbo-instellingen en gemeenten hebben op veel verschillende onderwerpen met elkaar te maken. Zo werkt men samen in het kader van de aanpak voortijdig schoolverlaten, onder meer op het gebied van bestrijding verzuim en preventie van uitval. Ook op nieuwe onderwerpen zoals de entree-opleiding, de afspraken met jeugdzorg en sociale wijkteams en de aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie hebben instellingen en gemeenten met elkaar te maken. Het overheidsbeleid, dat zich kenmerkt door decentralisaties in het sociaal domein, zet in op samenwerking onder meer door uitbreiding en versterking van de RMC-functie bij gemeenten. Ook ligt er een voorstel om wettelijk te verplichten dat gemeenten en mbo-instellingen met elkaar overleggen over passend onderwijs en jeugdhulp.

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de samenwerking verloopt tussen het mbo en de externe samenwerkingspartners.

7.1 Samenwerking met gemeenten

In de enqyête is een onderscheid gemaakt tussen beleidsmatig overleg met gemeenten over passend onderwijs en samenwerking met gemeenten in het kader van passend onderwijs. Als eerste is de mbo-instellingen gevraagd hoe vaak zij overleggen met gemeenten over passend onderwijs.

Tabel 7-1 Frequentie overleg met gemeente(n) over passend onderwijs (percentages, N = 53)

Veelvuldig	6
Regelmatig	40
Incidenteel	32
Nooit	13
Weet niet/niet bekend	9

Opmerkelijk is dat 45 procent van de instellingen nooit of incidenteel met gemeenten overleg heeft over passend onderwijs. Ten opzichte van de meting in 2014 is het percentage dat wel veelvuldig of regelmatig overleg heeft gestegen (van 33 naar 46 procent), maar nog altijd is er een zeer groot deel van de instellingen dat gemeenten niet vaak spreekt over passend onderwijs. In de reacties op de meting in 2014 werd dat gerelativeerd door respondenten door erop te wijzen dat de mbo-instellingen over

tal van zaken veelvuldig overleg hebben met gemeenten, met name de aanpak voortijdig schoolverlaten, en dat passend onderwijs eerder een agendapunt in dat bredere overleg zou zijn.
Toch lijkt het weldegelijk zo dat, wat betreft passend onderwijs, mbo-instellingen en gemeenten elkaar niet makkelijk vinden. Voor een groot deel heeft dat te maken met de complexiteit van het gemeentelijke veld voor de mbo-instellingen.

Tabel 7-2 Hoe is het overleg met gemeente(n) over passend onderwijs georganiseerd? (percentages, meerdere antwoorden mogelijk, N = 53)

Afzonderlijk per gemeente	30
Regionaal met meerdere gemeenten tegelijk	36
Met één gemeente (bijv. centrumgemeente) die namens meerdere gemeenten optreedt	28
Er is geen overleg met gemeenten over passend onderwijs	17
Weet niet/niet bekend	17

Het aantal gemeenten waarmee een mbo-instelling te maken heeft, loopt uiteen van enkele in de regio tot tientallen verspreid over het land. Als knelpunten noemen de instellingen niet alleen het grote aantal gemeenten, maar ook de verschillende keuzes die gemeenten maken bijvoorbeeld wat betreft leerplicht en jeugdhulp.

Een ander opvallend signaal dat de samenwerking tussen mbo-instellingen en gemeenten met betrekking tot passend onderwijs niet optimaal verloopt, is de terugloop van het aantal instellingen dat zegt samen te werken met gemeenten. In 2014 gaf 65 procent van de instellingen aan samen te werken met gemeenten op het gebied van passend onderwijs. In 2016 is dat percentage gedaald naar 51 procent. Dat valt eens te meer op, omdat verder bij vrijwel alle andere partijen het percentage mbo-instellingen dat ermee samenwerkt is gestegen (zie hierna).
Nu moet daarbij worden aangetekend dat het gaat om de algemene aanduiding van samenwerking met de gemeente. Als het gaat om specifiek de samenwerking op het gebied van Leerplicht/RMC werkt 83 procent van de instellingen samen met gemeenten (was 71 procent in 2014).

De tevredenheid bij mbo-instellingen over de samenwerking met gemeenten varieert per onderwerp. De tabel hierna toont het percentage instellingen dat (heel) tevreden is.

Tabel 7-3 Percentage instellingen dat (heel) tevreden is over de afspraken en uitvoering van de afspraken met gemeenten (percentages, N = 53)

Inzet van jeugdhulp	22
Inzet van Leerplicht en RMC	73
Voorkomen van voortijdig schoolverlaten	61
Bestrijding verzuim	65
Instroom en uitval bij entree-opleidingen	37
Toeleiding naar werk van kwetsbare studenten	22
Inzet volwasseneneducatie	16

De tevredenheid richt zich vooral op het cluster rondom verzuim, leerplicht, RMC en VSV. Op de andere onderwerpen is het aantal tevreden instellingen beperkt. Overigens moet gezegd worden dat ontevredenheid over de samenwerking, ook met andere partijen, niet of zelden genoemd wordt. Vaker is men tevreden noch ontevreden. Het is daarom extra opvallend dat bij twee van de onderwerpen in de tabel wel ontevredenheid voorkomt: 14 procent van de instellingen geeft aan ontevreden te zijn over de inzet jeugdhulp en 22 procent over de toeleiding naar werk van kwetsbare studenten. Juist op het gebied van passend onderwijs spelen deze twee onderwerpen een belangrijke rol. Eerder is beschreven dat veel instellingen juist rondom de BPV passend onderwijs willen versterken. Samenwerking met gemeenten op het gebied van de toeleiding naar werk is daarbij een belangrijk aspect.
Al met al levert het onderzoek verschillende signalen op dat het overleg en de samenwerking met gemeenten rondom passend onderwijs niet optimaal verloopt. Begin 2017 is een wetsvoorstel ingediend waarin mbo-instellingen verplicht worden deel te nemen aan minimaal één zogenaamd OOGO (op overeenstemming gericht overleg) tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het betreft dan het overleg in de gemeente waar de mbo-locatie is gevestigd. In het mbo wordt verdeeld gereageerd op het voorstel. Enerzijds ziet men het voordeel van een regelmatig overleg met gemeenten, waarin ook aan de kant van gemeenten de verplichting geldt om overleg te voeren. Anderzijds stelt men de vraag of het zinvol is aan te moeten sluiten bij overleg waar ook het voortgezet en primair onderwijs aan tafel zitten en waar het aantal gemeenschappelijke agendapunten beperkt zal zijn.

7.2 Samenwerking met andere partijen

In het volgende overzicht wordt getoond hoeveel procent van de mbo-instellingen overleg en samenwerking heeft met verschillende externe partijen. Het gaat om overleg en samenwerking in het kader van passend onderwijs. Het percentage geeft aan hoeveel instellingen veelvuldig of regelmatig overleg en samenwerking hebben. De laatste kolom in het overzicht geeft aan hoeveel procent van de mbo-instellingen in 2014 met de externe partij samenwerkte.

Tabel 7-4 Overleg en samenwerking met externe partijen (percentages, N 2014 = 61, N 2016= 53)

	2016 Overleg	2016 Samenwerking	2014 Samenwerking
Gemeente(n)	42	51	65
Sociale dienst	8	11	8
UWV	15	25	31
Jongerenloket, Regionaal werkbedrijf	38	40	26
Scholen voortgezet onderwijs (vmbo, havo, vwo)	62	70	63
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO	49	64	58
Praktijkonderwijs	47	60	40
Voortgezet speciaal onderwijs	47	55	55
REA College	23	17	31
Andere mbo-instellingen	58	70	60
Aanbieder(s) jeugdzorg/hulp	42	47	42
Aanbieder(s) GGZ	25	45	39
Jongerenwerk, welzijnswerk	26	36	26
Leerplicht, RMC	79	83	71
Sociale werkbedrijven	9	15	10
Aanbieder(s) dagbesteding	6	8	3
Bedrijven	23	36	21

In het algemeen valt op dat het percentage instellingen dat samenwerkt met een partij bijna altijd hoger ligt dan het percentage dat ermee overleg voert. Dat wil zeggen dat samenwerking ook zonder regelmatig overleg kan bestaan.
Per externe partij verschilt het percentage mbo-instellingen dat met die partij samenwerkt. Dat heeft natuurlijk te maken met de aard van de partij. Zo is het logisch dat instellingen veelvuldig samenwerken met Leerplicht/RMC en veel minder met aanbieders van dagbesteding.
In de bespreking van de enquête-uitkomsten met vertegenwoordigers van de mbo-instellingen werd erop gewezen dat expliciet gevraagd is naar samenwerking in het kader van passend onderwijs. Doordat instellingen passend onderwijs verschillend afbakenen, kan dat ook betekenen dat samenwerking met een externe partij wel bestaat, maar niet aan passend onderwijs is gerelateerd. Dat geldt wanneer een instelling kiest voor een ‘smalle’ benadering van passend onderwijs. Inderdaad blijkt uit de enquêtegegevens dat instellingen van het type BREED over de hele linie vaker met externe partijen samenwerken dan instellingen van het type SMAL.

Punten die verder opvallen zijn:

- Over de hele linie is het percentage mbo-instellingen dat samenwerkt gestegen ten opzichte van 2014.
- Uitzonderingen zijn de gemeenten, zoals hiervoor besproken, en UWV en REA Colleges. Wat betreft UWV heeft dat te maken met de veranderde taak van UWV in de Wajong-uitvoering. De samenwerking met jongerenloket/werkbedrijf is juist gestegen. De achtergrond van de daling bij REA Colleges is niet duidelijk.
- De Samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het VO lijken een natuurlijke en noodzakelijk samenwerkingspartner voor het mbo. Toch heeft ‘maar’ 64 procent van de 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.
- Opvallend is ook het percentage instellingen dat samenwerkt met andere mbo-instellingen. Uit de reacties van de instellingen blijkt dat dat voor een belangrijk deel te danken is aan de inspanningen van de MBO Raad en het Platform Passend onderwijs mbo om instellingen bijeen te brengen in regionale kenniskringen.
- Het percentage instellingen dat met bedrijven samenwerkt op het gebied van passend onderwijs ligt laag. Het percentage zal geen volledig beeld geven, omdat voor individuele stages natuurlijk vaker met bedrijven wordt samengewerkt. Tegelijkertijd onderstreept het percentage ook waarom instellingen juist willen inzetten op passend onderwijs in de BPV. Dat blijkt ook uit het relatief lage percentage instellingen (29 procent) dat tevreden is over de samenwerking met bedrijven rondom passend onderwijs.

Zoals aangegeven is er weinig sprake van expliciete ontevredenheid over de samenwerking met externe partijen. Knelpunten die worden genoemd hebben vooral betrekking op problemen in de samenwerking omdat partijen onvoldoende rekening houden met elkaars posities en belangen. Er is nog te veel sprake van schotten tussen de partijen. Specifiek wordt door enkele instellingen gewezen op knelpunten rondom de inzet van jeugdhulp en GGZ. Dat heeft betrekking op wachtlijsten, op de grensproblematiek 18-min/plus, op de financiële aspecten van de samenwerking en op de soms moeizame communicatie. Een punt van aandacht is de continuïteit in de zorg, zowel binnen het onderwijs (VO-mbo), als tussen onderwijs en externe partners.

8. Tussenbalans passend onderwijs mbo

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek samengevat en de balans opgemaakt van ruim twee jaar passend onderwijs in het mbo. Op één punt geeft het onderzoek al direct een antwoord: passend onderwijs in het mbo is nog volop in ontwikkeling! De impact van passend onderwijs is groter dan de meeste instellingen in 2014 hadden voorzien. Toen verwachtten de meeste instellingen nog dat passend onderwijs slechts tot beperkte veranderingen zou leiden. Inmiddels kan worden vastgesteld dat passend onderwijs veel heeft losgemaakt.
De opbouw van dit hoofdstuk bestaat uit vier delen:

- In de eerste paragraaf wordt de stand van de invoering van passend onderwijs besproken.
- De tweede paragraaf vat de belangrijkste impact van passend onderwijs samen wat betreft de (impliciete) doelen van passend onderwijs.
- In de derde paragraaf komen de onvoorziene en deels ook ongewenste gevolgen van passend onderwijs aan bod.
- De vierde en laatste paragraaf omvat een korte reflectie van de onderzoekers op het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten.

8.1 De invoering van passend onderwijs

Omdat elke instelling zijn eigen invulling van passend onderwijs heeft en zijn eigen ambities en doelen formuleert, is het moeilijk in algemene zin iets te zeggen over de stand van de invoering van passend onderwijs in het mbo.
Een manier om de tussenstand te bepalen, is om – net als in de meting van 2014 – te kijken naar de invoering van de formele verplichtingen. Het gaat daarbij met name om het opstellen van het zogenaamde ondersteuningsprofiel (althans een beschrijving van het ondersteuningsaanbod van de instelling) en vastleggen van afspraken over extra ondersteuning in de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK). Op beide punten kan worden vastgesteld dat er ten opzichte van 2014 vooruitgang is geboekt:

- In 2014 had 56 procent van de instellingen een ondersteuningsprofiel vastgesteld. In 2016 is dat gestegen naar 90 procent.
- In 2016 geeft 80 procent van de instellingen aan dat de bijlage in de OOK binnen de hele instelling wordt toegepast.

Zo bezien zijn de plannen die in 2014 bestonden inderdaad omgezet in concrete werkwijzen. Daar staat de constatering tegenover dat ook na ruim twee jaar passend onderwijs nog steeds een klein deel van de instellingen niet altijd voldoet aan de verplichtingen.

Een andere manier om te bepalen hoe ver de invoering van passend onderwijs in het mbo is gevorderd, is om te kijken in welke mate de instellingen zelf vinden dat hun eigen beleid is geïmplementeerd in de organisatie.

Tabel 8-1 In hoeverre is het eigen beleid van de instelling voor passend onderwijs ingevoerd binnen de instelling? (percentages, N = 53)

Volledig	30
Grotendeels	47
Halverwege	20
Voor een klein deel	2
Weet niet/niet bekend	2

Ruim driekwart (77 procent) geeft aan dat het beleid nu grotendeels of volledig is ingevoerd binnen de instelling. Ook daaruit blijkt dat men, naar eigen inzicht, grote stappen vooruit heeft gezet. Ook hier kan weer worden vastgesteld dat een klein deel van de instellingen achteroploopt met invoering, al moet daarbij worden bedacht dat per instelling de ambities en plannen kunnen verschillen.

In de meting van 2014 was de conclusie dat passend onderwijs geen grote omwenteling teweeg zou brengen in het mbo, maar dat veeleer sprake zou zijn van een gedeeltelijke aanpassing en gedeeltelijke voortzetting van bestaand beleid. Op basis van de meting 2016 kan niet anders dan worden vastgesteld dat passend onderwijs weldegelijk een grote impact heeft gekregen op het mbo. Dat blijkt onder meer uit het grote aantal instellingen dat na de start van passend onderwijs al aanpassingen heeft gedaan in het beleid voor passend onderwijs. Het volgende overzicht toont op welke punten instelling het beleid hebben aangepast.

Tabel 8-2 Op welke punten is na de invoering van passend onderwijs het beleid aangepast? (percentages, N = 54)

Uitgangspunten van het beleid	52
Afbakening van de doelgroep	37
Toelating	41
Intakeprocedure	74
Procedure voor toewijzing van ondersteuning	56
Omvang en inhoud van de basisondersteuning	44
Omvang en inhoud van de extra ondersteuning	69
Organisatie van het ondersteuningsaanbod	70
Financiële verdeling over de sectoren, teams, opleidingen	46
Ouderbetrokkenheid	17

Op de meeste punten heeft (bijna) de helft of meer van de instellingen het beleid aangepast. Op de inhoud en richting van die aanpassingen wordt in de volgende

paragrafen teruggekomen. Het grote aantal instellingen dat veranderingen doorvoert, toont enerzijds aan dat passend onderwijs daadwerkelijk impact heeft binnen het mbo en laat anderzijds zien dat veel nog in beweging en ontwikkeling is.

8.2 Impact passend onderwijs: positieve ontwikkelingen

Kenmerkend voor de invoering van passend onderwijs in het mbo is dat de mbo-instellingen, wellicht meer nog dan de onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs, de vrijheid hebben 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. Globaal kunnen uit het gedachtengoed van passend onderwijs wel doelstellingen worden afgeleid, die – weliswaar niet specifiek – ook voor het mbo gelden:

- Borging (en waar nodig vergroting) van de toegankelijkheid van het onderwijs
- 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

Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs zijn die doelstellingen niet gerelateerd aan het verminderen van de instroom in speciaal onderwijs (dat niet bestaat op mbo-niveau). Een doel als versterking van de ondersteuning in de klas staat daarom in het mbo op zichzelf. Specifiek voor het mbo is dat passend onderwijs tegelijk zou moeten bijdragen aan de toegankelijkheid van het mbo en aan het verminderen van uitval.

Toelating en intake

Uit het onderzoek blijkt niet dat de invoering van passend onderwijs heeft geleid tot meer of minder afwijzingen van studenten. Feitelijke afwijzingen komen relatief weinig voor. Zelf geven veel instellingen aan dat zij de instroom van studenten met een (zware) ondersteuningsbehoefte zien stijgen. Getallen daarover ontbreken echter. Wat zonder meer een sterk en positief effect van passend onderwijs is geweest, is het toegenomen bewustzijn in het mbo dat studenten met een ondersteuningsbehoefte extra aandacht behoeven. Er is door bijna alle instellingen geïnvesteerd in de kwaliteit en betrouwbaarheid van de intake- en toelatingsprocedures. Het merendeel van de instellingen kent nu vaste procedures en criteria voor toelating.

Toewijzing van extra ondersteuning

Wat voor de toelating geldt, geldt ook voor de toewijzing van de extra ondersteuning: er zijn vaste procedures en criteria geformuleerd voor de toewijzing. Het onderzoek geeft een positief beeld over de toewijzing van de ondersteuning. De casestudies bevestigen dat, mede door de invoering van passend onderwijs, nu beter en systematischer wordt gekeken naar wat de student nodig heeft. Opvallend is dat daar ook het opleidingsteam (in de persoon van een zorgcoördinator of teammanager) expliciet bij betrokken wordt. Positief is dat de verplichting om de afspraken over extra ondersteuning vast te leggen, breed wordt nagevolgd – ook al is er weerstand tegen de verplichte bijlage.

Dekkend aanbod

Mbo-instellingen kennen traditioneel een uitgebreide en sterke tweedelijns ondersteuning, afhankelijk wel van de grootte van de instelling. De meeste instellingen geven dan ook aan dat zij beschikken over een dekkend aanbod voor extra ondersteuning, dat bovendien goed bekend is binnen de instellingen en goed wordt benut. Een kanttekening is dat het dekkend aanbod vaak ook ‘grotendeels’ wordt genoemd, wat de vraag oproept of daar nog ruimte voor verdere verbetering bestaat, bijvoorbeeld in samenwerking met externe partners als de jeugdhulp of GGZ.

Basisondersteuning

Wellicht de grootste impact van passend onderwijs is de aandacht voor versterking van de basisondersteuning, waarbij niet alleen naar de begeleiding en specifieke ondersteuning van de student wordt gekeken, maar ook naar het onderwijs in de klas. Veel instellingen geven aan zelf tevreden te zijn over versterkingen in de basisondersteuning, maar tegelijkertijd worden ook veel knelpunten geconstateerd. Hoe succesvol de verbetering van de basisondersteuning daadwerkelijk is, kan niet op basis van dit onderzoek worden vastgesteld. Wat wel duidelijk is, is dat meer dan voorheen passend onderwijs in de opleidingsteams is beland: meer docenten, studieloopbaanbegeleiders en mentoren merken ervan. Uit de casestudies blijkt dat die instellingen bezig zijn om de tweedelijns ondersteuning en expertise naar de eerste lijn van opleidingsteams te brengen.

Ouderbetrokkenheid

Zeker als het specifiek om passend onderwijs gaat, met name de toewijzing van extra ondersteuning, dan blijkt de betrokkenheid van ouders doorgaans groot. De meeste instellingen betrekken ouders actief bij het maken en evalueren van afspraken, ook – zij het in mindere mate – bij meerderjarige studenten.

Financiële ruimte

Tot dusver lijkt de invoering van passend onderwijs, met name de afschaffing van de LGF en toekenning van middelen aan de instellingen, positief uit te pakken. Bijna de

helft van de instellingen zegt toereikende middelen te hebben voor de uitvoering van passend onderwijs. Punt van aandacht is dat het percentage instellingen dat nu zegt ruim ontoereikende middelen te hebben meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2014.

Samenwerking met derden
Het blijkt dat over de hele linie meer instellingen met externe partners samenwerken op het gebied van passend onderwijs en dat de instellingen zelden ontevreden zijn over die samenwerking.

8.3 Impact passend onderwijs: onvoorziene gevolgen

Onder de kop onvoorziene gevolgen worden tot slot enkele minder positieve ontwikkelingen of gevolgen van passend onderwijs beschreven die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Toelatingsbeleid
Terwijl in het toelatingsbeleid meer duidelijkheid is gekomen wat betreft de mogelijkheden voor ondersteuning is er juist meer onduidelijkheid ontstaan over criteria die te maken hebben met geschiktheid voor het beroep en de kans op stage en werk. Passend onderwijs heeft geleid tot een groter bewustzijn bij de instellingen dat studenten met een ondersteuningsbehoefte opgenomen en ondersteund moeten worden. Echter niet het punt van die ondersteuning is het grootste probleem, maar wel de vraag of ook de geschiktheid voor het beroep moet of mag spelen in de afweging om toe te laten of niet.

Bijlage bij de onderwijsovereenkomst
De verplichting om een bijlage bij de onderwijsovereenkomst op te stellen wordt binnen veel instellingen als een administratieve last ervaren en – waar men de bijlage niet echt als instrument gebruikt – zelfs als onnodige bureaucratie. Er wordt binnen het mbo verschillend gedacht over het nut van de bijlage, maar geconstateerd moet worden dat er veel weerstand bestaat.

Verdeling van financiële middelen
Na aanvankelijk te hebben voortgebouwd op de verdeling van middelen volgens de LGF-verdeling, buigen veel instellingen zich nu over een nieuwe grondslag voor de verdeling. Binnen veel instellingen bestaat daar onduidelijkheid of zelfs ontevredenheid over. Daar komt bij dat veel instellingen ook overwegen om het budget voor passend onderwijs samen te voegen met andere budgetten die voor vergelijkbare doelen worden ingezet.

Samenwerking met gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat veel instellingen geen regelmatig overleg hebben over passend onderwijs met gemeenten. Ten dele heeft dat te maken met de definitie die instellingen hanteren van passend onderwijs, maar dat neemt niet weg dat er veel signalen zijn dat het overleg over passend onderwijs vaak niet of moeizaam tot stand komt. Dat geldt niet voor aspecten die te maken hebben met leerplicht, RMC of voortijdig schoolverlaten, maar wel voor aspecten die te maken hebben met de jeugdhulp en de toeleiding naar werk.

8.4 Reflectie en discussie

Beperkingen van het onderzoek

De tweede meting in de monitor passend onderwijs mbo geeft een goed zicht op de ontwikkelingen in het mbo. De hoge respons in beide metingen maakt dat een representatief beeld gegeven kan worden en dat de vergelijking tussen de twee meetpunten gemaakt kan worden. Mede daardoor wordt zichtbaar hoe passend onderwijs zich in het mbo heeft ontwikkeld. De belangrijkste beperking die het onderzoek heeft, is dat de vragen zijn gesteld (en de analyse is gemaakt) op instellingsniveau. Onder meer uit de gehouden casestudies is duidelijk dat er binnen de instellingen grote verschillen bestaan wat betreft de invulling en uitvoering van passend onderwijs. Hoewel in de enquête op verschillende punten expliciet is gevraagd naar deze verschillen, kan een analyse op instellingsniveau niet helemaal recht doen aan de verscheidenheid binnen de instellingen.
Een ander punt is dat de vragenlijsten per instellingen slechts door een of enkele personen zijn ingevuld. Er is de nodige aandacht besteed aan het zodanig selecteren van deze personen dat zij op de niveaus van beleid, organsiatie en uitvoering een adequaat overzicht hebben op de hele instelling. Toch leidt het er mogelijk toe dat in de enquête de verschillen in opvattingen en ervaringen binnen de instelling onvoldoende tot uitdrukking komen. Om die reden zijn in dit onderzoek aanvullende panelbijeenkomsten georganiseerd, waaraan naast beleidsmedewerkers ook uitvoerenden uit de instellingen hebben deelgenomen. Daanaast biedt het casestudieonderzoek een waardevolle aanvulling.

Beleidskader passend onderwijs

Het beleidskader passend onderwijs voor het mbo is relatief beperkt. Het aantal formele verplichtingen is gering en de beleidsdoelen zijn in algemene termen geformuleerd. Dat laat de mbo-instellingen grote ruimte om zelf invulling te geven aan wat passend onderwijs inhoudt, welke specifieke doelen ermee moet worden bereikt, welke inzet van mensen en middelen wordt gedaan en hoe men passend onderwijs wenst af te bakenen.
In de eerste meting van de monitor is de typologie SMAL/BREED geïntroduceerd. Die typologie riep en roept ook nog vragen op. Veel vragen hebben te maken met de

intepretatie van debegrippen smal en breed. Sommigen lezen daarin een waardeoordeel (‘breed is in de geest van passend onderwijs, smal niet’), anderen vinden de aanduiding smal te weinig recht doen aan de inzet die ook deze instellingen bieden voor de studenten. De tweede meting laat zien dat het onderscheid tussen SMAL en BREED nog onverminderd relevant is. Juist gezien de vrijheid die de instellingen hebben om passend onderwisj naar eigen inzicht in te vullen, is een analysekader van belang dat aangeeft wat een instelling onder passend onderwijs verstaat. Het helpt om begripsverwarring en verkeerde interpretatie van onderzoeksuitkomsten te voorkomen. Instellingen die passend onderwijs vanuit een smalle benadering invullen, maken andere keuzes, hebben zaken anders georganiseerd en lopen tegen andere vragen en problemen aan dan instellingen met een brede benadering.
In dit laatste hoofdstuk is een overzicht gegeven van de impact die passend onderwijs heeft op het mbo. Hoewel, zoals aangegeven, er geen strikte beleidsdoelen zijn geformuleerd, kan worden geconcludeerd dat passend onderwijs een grotere impact heeft dan aanvankelijk werd verwacht. Bij alle verschillen die optreden, is het ook opvallend om te zien hoe bepaalde ontwikkelingen zich ook breed in het mbo voordoen. De inzet op versterking van de basisondersteuning is daarbij wellicht de meest in het oog springende ontwikkeling.

Beleid en praktijk

Het onderzoek laat op verschillende punten zien dat beleid en praktijk binnen de instellingen (nog) niet altijd gelijk op lopen. Hoewel men in algemene zin duidelijk voortuitgang ziet in de mate waarin het beleid is geïmplementeerd, blijkt ook dat er nog afwijkende praktijken en onduidelijkheden zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de bijlage bij de OOK wordt gebruikt, voor de toelating en voor het betrekken van ouders.
Mbo-instellingen zijn meestal grote organsiaties die een zekere mate van decentrale aansturing kennen. Dat maakt het een lastige opgave om beleid tot in de ‘haarvaten’ van de organsiatie ingevoerd te krijgen. Het gaat om individuele professionals die uitgangspunten en criteria van beleid moeten hanteren in hun eigen dagelijks praktijk. Passend onderwijs in het mbo roept een aantal beleidsmatige vragen op, zoals rondom de toelating en examinering. Dat zijn lastige vragen die om een brede discussie vragen binnen de sector. Maar wellicht de grootste uitdaging ligt in het doorzetten van beleid en uitgangspunten naar de praktijk van de professionals. Juist het toelatingsbeleid laat zien dat criteria en regels daarin niet de oplossing bieden, maar dat de betrokken professionals in staat moeten zijn om te handelen in de geest (en naar de regel) van het beleid van de instelling. Het mbo is volop bezig om deze slag te maken.

Toegankelijkheid en rendement

Nederland kent traditioneel een beroepsonderwijs dat zeer breed toegankelijk is. Anders dan in veel landen om ons heen, kunnen jongeren en volwassenen vrijwel

onbeperkt instromen in het middelbaar beroepsonderwijs. Door een zeer gedifferentieerd systeem, met verschillende leerwegen, niveaus en opleidingsrichtingen, is het mbo in staat om een zeer breed spectrum van studenten te bedienen. Dat geldt ook voor studenten met een ondersteuningsbehoefte, getuige de in de voorbije jaren sterk toegenomen doorstroom vanuit het praktijkonderwijs en speciaal onderwijs. Recent is besloten om de toegankelijkheid nog aanvullend vast te leggen in wetgeving (toelatingsrecht).
Toegankelijkheid staat echter niet op zichzelf. Met name in de laatste jaren worden aan het mbo ook andere eisen gesteld rondom rendement (beperking voortijdig schoolverlaten), efficiency (doelamtige leerwegen) en arbeidsmarktrelevantie (zorgplicht arbeidsmarktperspectief). De praktijk laat zien dat het gelijktijdig optimaliseren van toegankelijkheid, rendement en arbeidsmarktrelevantie problematisch is, in de zin dat maximalisering van het een tenkoste gaat van het ander. De kunst is om op alle drie de pijlers te optimaliseren – en dat is een moelijke opgave. Dat blijkt in de dagelijks praktijk van een intaker die een student voor zich heeft die hij weinig kansrijk acht om het diploma te halen of werk te vinden. Dat blijkt ook in de soms verkrampte discussie over de noodzaak en wenselijkheid van wetgeving en financiële prikkels op een of meer van de drie pijlers. In feite gaat het om een breed maatschappelijk belang, waarbij zowel toegankelijkheid, als rendement, als arbeidsmarktrelevantie grote waarden vertegenwoordigen. Het zou daarom goed zijn om breder maatschappelijk te bespreken wat de optimalisering op drie fronten voor gevolgen heeft. Concreet zou voor de doelgroep van jongeren met een extra ondersteunignsbehoefte nagedacht moeten worden over wat het mbo hen kan, mag en wellicht moet bieden als het diploma (toch) niet haalbaar blijkt. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de overgang van opleiing naar werk. Betere en intensievere samenwerking tussen mbo en gemeenten is hiervoor noodzakelijk.

KBA Nijmegen