

Passend Onderwijs mbo van start!

Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs MBO

T. Eimers
M. Roelofs
M. Walraven
M.H.J. Wolbers

9 maart 2015

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
ITS, Radboud Universiteit
Oberon

© 2015 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / ITS, Radboud Universiteit, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Passend Onderwijs in het mbo	1
2	Onderzoek	5
2.1	Onderzoeksdoel en -vragen	5
2.2	Onderzoeksopzet	6
2.3	Respons enquête	8
3	Typologie	11
3.1	Typologieconstructie	11
3.2	Dimensies	11
3.3	Empirische toetsing dimensies	14
3.4	Typologie Passend Onderwijs mbo	20
3.5	SMAL of BREED	25
4	Stand invoering Passend Onderwijs	29
4.1	Concrete activiteiten	29
4.2	Impact van Passend Onderwijs op mbo-instelling	34
4.3	Passend Onderwijs van start	38
5	Toelatingsbeleid en intake	39
5.1	Toelatingsbeleid	39
5.2	Intake en toewijzing	41
6	Inhoud en organisatie van de ondersteuning	49
6.1	Organisatie van het ondersteuningsaanbod	49
6.2	Basisondersteuning	51
6.3	Extra ondersteuning	54
6.4	Bekostiging Passend Onderwijs	58
6.5	Samenwerking	61
7	Samenvatting en conclusies	65
	Bijlage	71

1 Passend Onderwijs in het mbo

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. De invoering van de wet stelt een nieuw kader voor de ondersteuning van leerlingen en studenten in het primair, voortgezet (speciaal) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het doel van Passend Onderwijs is jongeren mogelijkheden te bieden die beter aansluiten op de aard, omvang en duur van de ondersteuningsbehoefte.

Eigen kader Passend Onderwijs mbo

Voor het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs geldt een ander kader dan voor het middelbaar beroepsonderwijs. Scholen voor primair en voortgezet (speciaal) onderwijs werken met elkaar samen in samenwerkingsverbanden. De schoolbesturen hebben sinds de invoering van de wet een zorgplicht. Dit houdt in dat zij de verantwoordelijkheid hebben om iedere jongere met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plek in het onderwijs te geven, op de eigen school of op een andere (reguliere of speciale) school binnen het samenwerkingsverband.

Het middelbaar beroepsonderwijs kent geen speciaal onderwijs en heeft, vanwege de schaalgrootte, ook geen samenwerkingsverbanden. De Wet Passend Onderwijs leidt voor het mbo niet tot een *extra* zorgplicht. Mbo-instellingen waren, op grond van de 'Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte', al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking – mits dit geen onevenredige belasting vormt voor de instelling.¹

Vóór Passend Onderwijs

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is de problematiek van jongeren met een beperking niet nieuw. In het mbo is men zich er de afgelopen jaren steeds meer bewust van geworden dat men een categorie studenten in huis heeft, die zonder veel ondersteuning en begeleiding niet in staat is een diploma te behalen. Het belangrijkste aangrijpingspunt voor het mbo om deze problematiek aan te pakken was, in ieder geval tot voor kort, de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. In de aanpak van voortijdig schoolverlaten is de laatste jaren veel vooruitgang geboekt. Er is binnen het mbo meer zicht gekomen op het soort problemen waarmee men te maken heeft. Zo is een groot deel van de uitval terug te leiden tot een verkeerde studiekeuze van de student. Een kleiner deel, al gaat het hier ook om vele duizenden deelnemers per jaar, heeft te maken met problemen die aan de persoon van de student gebonden zijn: bijvoorbeeld problemen in de thuissituatie, gedragsproblematiek, verslaving,

¹ Hermanussen, J. en R. Groenenberg (2014) Van rugzak naar maatpak. Utrecht: Ecbo en Ministerie van OCW (2011) Wettelijk kader passend onderwijs. Den Haag: OCW.

chronische ziekte, faalangst – in de praktijk gaat het vaak om een combinatie van verschillende soorten problemen. In het onderwijs spreekt men van 'overbelaste jongeren', ofwel jongeren met een zware, meervoudige en complexe problematiek.

Het aantal jongeren met een beperking dat instroomt in het middelbaar beroepsonderwijs is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Deze toename werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door een groeiende doorstroom van jongeren vanuit het praktijkonderwijs en speciaal onderwijs naar het mbo. Hoewel met name het praktijkonderwijs als eindonderwijs bedoeld is, kozen ouders en leerlingen steeds vaker voor een vervolgopleiding in het mbo, waar een landelijk erkend diploma gehaald kan worden. Ook vanuit het vmbo stroomden meer jongeren met beperkingen en/of stoornissen door naar het mbo. Als gevolg daarvan groeide het aantal jongeren dat vanuit het mbo een beroep deed op de (voormalige) 'Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten' (Wajong).

Mbo-instellingen hadden en hebben veelal diverse voorzieningen om studenten met een beperking te ondersteunen. Uit onderhavig onderzoek blijkt dat het merendeel (62%) van de mbo-instellingen een voorziening Studie & Handicap heeft. Deze voorziening speelt een rol bij het organiseren en uitvoeren van extra begeleiding voor studenten met een handicap/beperking. Een belangrijke impuls voor deze ontwikkeling was de invoering van de Leerling Gebonden Financiering (LGF) in het mbo in 2006. LGF was financiering in de vorm van een 'rugzakje', die op basis van een indicering beschikbaar werd gesteld. Het geld van de rugzak werd door de reguliere school gebruikt om het onderwijs op school mogelijk te maken voor de student met een extra ondersteuningsbehoefte (studenten met een handicap, ziekte, ernstige gedragsstoornis of psychisch probleem). Hierbij werd samengewerkt met de ambulante begeleidingsdienst van een Regionaal Expertise Centrum (REC) of een school voor voortgezet speciaal onderwijs. De ambulante begeleiding kon gericht zijn op ondersteuning van de student, maar ook op ondersteuning van de docent. De mbo-instellingen waren verplicht gebruik te maken van de ambulante begeleidingsdiensten.²

Voor een nadere typering van de beperking waarmee een student te maken kan hebben werd tot nu toe vaak verwezen naar de clusterindeling in het speciaal onderwijs. Er zijn vier clusters: Cluster 1: blind of slechtziend. Cluster 2: doof of slechthorend en/of ernstige spraakmoeilijkheden en/of communicatieve problemen. Cluster 3: lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen; zeer moeilijk lerend; langdurig ziekte; meervoudige handicap. Cluster 4: ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problemen. Cluster 4 vormt veruit de grootste groep.

2 Eimers, T., M. Boon en R. Kennis (2012) Signalen voor passend beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA/REA College en Eimers, T., R. Kennis en M. Özdemir (2013) Aan het werk met passend beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA.

In een studie uit 2012 wordt het aantal jongeren met een beperking in het mbo geschat op ongeveer 16.000, waarvan ongeveer 6.000 met een LGF en tienduizend zonder LGF, maar met een vergelijkbaar probleemprofiel.³

Invoering Passend Onderwijs

Met het van kracht worden van de Wet Passend Onderwijs is de landelijke indicatiestelling en daarmee de Leerling Gebonden Financiering afgeschaft. Het individuele recht op begeleiding dat gekoppeld was aan de LGF is daarmee verdwenen. Studenten (en ouders) hebben nu de mogelijkheid om aanspraak te maken op ondersteuning door het onderwijs. De mbo-instelling beoordeelt (binnen de wettelijke verplichtingen) of een student in aanmerking komt voor extra begeleiding en financiering.

De bekostigingssystematiek van het mbo is aangepast door het toevoegen van de LGF-middelen aan het zorgbudget (lumpsum) van de mbo-instelling. Het zorgbudget omvat, naast deze leerlinggebonden middelen, onder andere ook de middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) en de middelen voor schoolmaatschappelijk werk. Met deze middelen kunnen mbo-instellingen de studenten extra ondersteuning en begeleiding bieden. De overheid heeft ervoor gekozen het LGF-budget toe te voegen aan de lumpsum om te garanderen dat de instellingen de vrijheid krijgen om in overleg met de student vast te stellen welke extra begeleiding en ondersteuning nodig is en hoe ze deze organiseren en vormgeven. De mbo-instellingen kunnen zelf bepalen welke middelen hiervoor nodig zijn. Dit is conform de uitgangspunten van de 'Wet educatie en beroepsonderwijs' (WEB), die de mbo-instellingen zelf verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van het beleid.⁴

Binnen de vrijheid die mbo-instellingen krijgen, zijn zij uiteraard wel verplicht om doeltreffende maatregelen te nemen voor de doelgroep (tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de instellingen). Daarnaast brengt de komst van Passend Onderwijs een aantal andere verplichtingen met zich mee voor de mbo-instellingen. Eén van de verplichtingen, die samenhangen met de komst van Passend Onderwijs, is het opstellen van een ondersteuningsprofiel. Een ondersteuningsprofiel beschrijft de mogelijkheden van een bepaalde opleiding en van de mbo-instelling als geheel, om inzicht te geven in de mogelijkheden voor ondersteuning. Het ondersteuningsprofiel zou volgens de overheid een belangrijke rol moeten spelen in de communicatie naar buiten en in de beantwoording van de individuele ondersteuningsvraag, maar ook in de interne afstemming en ontwikkeling. Door te benoemen en te beschrijven welke ondersteuning mogelijk is binnen opleidingen en voor welke student deze is bedoeld, hoopt de overheid dat de mbo-instelling meer inzicht krijgt in de mogelijkheden van de verschillende opleidingen in het bieden van pedagogisch en didactisch maatwerk. Dit

3 Eimers, T., M. Boon en R. Kennis (2012) Signalen voor passend beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA.

4 Ministerie van OCW (2011) Wettelijk kader passend onderwijs. Den Haag: OCW.

inzicht biedt mogelijk aanknopingspunten om nadere afspraken te maken over de onderlinge verhouding tussen opleidingen in het omgaan met verschillen.⁵

Een andere verplichting is dat gemaakte afspraken tussen de student en de onderwijsinstelling aangaande de extra ondersteuning vastgelegd worden in een bijlage bij de Onderwijsovereenkomst (OOK). Bij studenten voor wie de afgesproken extra ondersteuning is opgenomen in de Onderwijsovereenkomst is het de bedoeling dat de mbo-instelling in het Basisregister Onderwijs⁶ (BRON) de optie 'ja' aanvinkt bij 'indicatie gehandicapt' (ja/nee). Hiermee kan beleidsinformatie verkregen worden over mbo-studenten die vanwege handicap, chronische ziekte en/of andere redenen extra ondersteuning krijgen. Het betreft beleidsinformatie gericht op een adequate uitvoering van Passend Onderwijs.⁷

Onderhavig onderzoek moet uitwijzen of de mbo-instellingen aan de genoemde verplichtingen voldoen.

5 M&O-groep (2013) Handreiking Werken met ondersteuningsprofielen in het mbo.

6 Het Basisregister Onderwijs bevat in- en uitschrijvingsgegevens, examen- en diplomagegevens van onder andere mbo-instellingen (www.duo.nl).

7 www.duo.nl

2 Onderzoek

Om de invoering van Passend Onderwijs goed te kunnen volgen heeft het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, een evaluatieprogramma opgezet dat loopt van 2014 tot 2020. De evaluatie heeft als doel om onderwijsinstellingen, vanuit de praktijk, een beeld te geven van wat er goed en minder goed gaat bij de invoering van Passend Onderwijs. Ook is de evaluatie van belang voor het Ministerie van Onderwijs om te zien of er consequenties uit volgen voor het te voeren beleid.

Het onderzoek dat in onderhavige rapportage beschreven wordt, is uitgevoerd in het kader van de 'Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs' en richt zich op het thema 'stand van zaken en typologie Passend Onderwijs in mbo-instellingen'.

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de onderzoeksvragen, onderzoeksopzet en respons.

2.1 Onderzoeksdoel en -vragen

De wijze waarop Passend Onderwijs in het mbo wordt ingevuld en de 'spelregels' die daarvoor gelden, wijken op verschillende punten af van die in het primair en voortgezet onderwijs. De mbo-instellingen zijn vrij om zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan Passend Onderwijs. Er is behoefte aan een overzicht van de wijze waarop de mbo-instellingen vorm (willen gaan) geven aan Passend Onderwijs. Het onderzoek brengt de stand van zaken in kaart ten aanzien van de invoering van Passend Onderwijs in het mbo. Op basis van de verzamelde gegevens is een typologie opgesteld waarmee de mbo-instellingen kunnen worden geduid. Het onderzoek is zo uitgevoerd dat het kan dienen als basis voor vervolgmetingen en vergelijkingen in de tijd en tussen instellingen mogelijk zijn.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de invoering van Passend Onderwijs in het mbo?
- Welke typologie kan op basis van de gegevens worden gemaakt en tot welk type behoren de mbo-instellingen (alle instellingen in het land)?

Aandachtspunten in de operationalisering van de onderzoeksvragen zijn de afbakening van de doelgroep door de mbo-instellingen, de beschrijving van de soorten

ondersteuning en de context vóór de invoering van Passend Onderwijs. Kernpunt in het onderzoek is de typologieconstructie.

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen:

- voorfase;
- uitvoering enquête mbo-instellingen;
- panelsessies en aanvullende interviews;
- analyse en rapportage.

Voorfase

Het doel van de voorfase was om, op basis van inhoudelijke en theoretische argumenten, voor de typologie relevante dimensies te benoemen. Daartoe zijn de volgende stappen gezet.

- Literatuurstudie:
Er is door middel van een literatuurstudie relevante onderzoeksliteratuur, beleids-, voorlichting- en werkdocumentatie verzameld en geraadpleegd.
- Opvragen/opzoeken informatie bij mbo-instellingen:
Ondersteuningsprofielen en overige relevante documenten over de invoering van Passend Onderwijs zijn opgevraagd bij de mbo-instellingen en/of opgezocht op de website van de instellingen.
- Interviews:
Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van diverse mbo-instellingen, van de MBO Raad en van het REA College.
- Opstellen analysekader en vragenlijsten, formuleren dimensies typologie:
Op basis van de literatuur- en documentstudie en de interviews is bepaald welke dimensies van belang zijn bij de invoering van Passend Onderwijs en is de dimensionele structuur van de typologie uitgewerkt in een analysekader. Dit analysekader is input geweest voor het opstellen van de vragenlijst ten behoeve van de enquête.
De vragenlijst is getest bij drie mbo-instellingen en een externe deskundige.

Het bleek niet mogelijk de voor de voorfase geplande panelsessies te plannen nog voordat de enquête moest worden opgestart. Daarom is ervoor gekozen om de panelsessies te verplaatsen en uit te voeren nadat een eerste analyse op de data uit de enquête was gemaakt.

Uitvoering enquête mbo-instellingen

Vóór de uitvoering van de enquête is een tussenfase ingelast. De Stuurgroep Passend Onderwijs van de MBO Raad bleek, vanwege het grote inhoudelijk belang van het onderzoek voor de mbo-sector, bereid om een oproep te versturen aan de colleges van bestuur van alle mbo-instellingen. De oproep betrof de deelname aan het

onderzoek, met name aan de enquête, plus het verzoek tot aanlevering van contactpersonen.

De enquête onder mbo-instellingen is opgebouwd uit drie delen:

– *Deel 1 Beleid*

(Inclusief een set vragen over de kengetallen ten behoeve van het kengetallenonderzoek dat door het Kohnstamm Instituut wordt uitgevoerd in het kader van de 'Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs')

Onderwerpen die in deel 1 centraal staan zijn de typering van Passend Onderwijs, de doelgroep van Passend Onderwijs, het toelatingsbeleid, de impact van Passend Onderwijs, het beleid, het ondersteuningsprofiel, de financiën, de basisondersteuning en extra ondersteuning, en verantwoordelijkheid.

– *Deel 2 Organisatie*

De vragen in deel 2 hebben betrekking op de aanwezigheid van een werkgroep/stuurgroep voor de invoering van Passend Onderwijs, de reguliere en speciale intake, de procedure omtrent de Onderwijsovereenkomst, het ondersteuningsaanbod (basis- en extra ondersteuning), de beschikbare expertise, en overleg en samenwerking.

– *Deel 3 Uitvoering*

In deel 3 komen aan de orde onderwerpen als de invoering van Passend Onderwijs, afwijzingen bij de intake, het al dan niet toereikend zijn van financiële middelen, de rol van ouders/verzorgers, de aanwezigheid van een voorziening Studie & Handicap.

De colleges van bestuur werd gevraagd één of meer contactpersonen aan te wijzen voor de invulling van de drie vragenlijstdelen. Het kon daarbij gaan om één persoon, die op de hoogte is van beleid, organisatie en uitvoering van Passend Onderwijs binnen de instelling, of om drie verschillende contactpersonen.

Mede dankzij steun van de MBO Raad zijn op die wijze de contactpersonen bekend geworden van alle mbo-instellingen.

De enquête is uitgezet via een e-mailbericht aan de betreffende contactpersonen. Daarin ontvingen zij een inlogcode voor de online webenquête. Contactpersonen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld, zijn in eerste instantie via een herinneringsmail en (als nodig) aanvullend telefonisch benaderd met de vraag of zij alsnog hun medewerking wilden verlenen. Op deze manier is een zeer hoge respons behaald: 66 van de 67 mbo-instellingen hebben hun medewerking verleend.

Panelsessies en aanvullende interviews

Om de uitkomsten van de landelijke enquête, waaronder een voorlopige typologie, voor te kunnen leggen aan en bespreken met vertegenwoordigers uit het mbo-veld is een drietal panelsessies georganiseerd. Voor deze panelsessies zijn de leden van de regionale kenniskringen Passend Onderwijs uitgenodigd. Het doel van de sessies was om de voorlopige uitkomsten te verdiepen, de typologie te verduidelijken en deze

waar nodig aan te scherpen op basis van de kennis en ervaringen van betrokkenen uit het mbo. Aan de panelsessies hebben in totaal 45 personen deelgenomen. Het betreft vertegenwoordigers van 28 verschillende mbo-instellingen, vertegenwoordigers van de MBO Raad en vertegenwoordigers van ambulante begeleidingsdiensten. Aanvullend op de panelsessies zijn interviews gehouden bij vier mbo-instellingen, geselecteerd op basis van de typologie. Het doel was om specifiek na te gaan wat de achtergrond is van het verschil in type. Belangrijkste onderwerp voor de interviews was de definitie/afbakening van (de doelgroep van) Passend Onderwijs: waarvoor is gekozen en waarom is die keuze gemaakt, wat is er veranderd door de komst van Passend Onderwijs, wat is nu anders dan voorgaande jaren, hoe kijkt men aan tegen Passend Onderwijs (bijstelling van wat men deed of grotere impact)? Daarnaast is gevraagd hoe de keuze voor een bepaalde visie/doelgroep doorwerkt in de uitvoering van Passend Onderwijs: 1) hoe gaat men om met de intake, toelating, ondersteuningstoewijzing, en wat zijn criteria daarvoor; 2) hoe kijkt men naar de organisatie, inhoud en werkwijze van de extra ondersteuning, en wat verandert daarin; 3) in welke mate wil men ook de basisondersteuning verbeteren en in welke mate is dat iets wat in het domein van Passend Onderwijs valt? Ten slotte is tijdens de interviews ingegaan op knelpunten bij de invoering van Passend Onderwijs.

Analyse en rapportage

Voor de analyses zijn de gegevens uit de enquête gecombineerd met achtergrondgegevens over de mbo-instellingen, zoals deelnemersaantal, type instelling (ROC, AOC, vakinstelling), aanbod van sectoren en geografische ligging (bronnen: DUO, Onderwijsdata). Daarnaast is gebruikgemaakt van de informatie uit verzamelde documenten, waaronder de ondersteuningsprofielen van de mbo-instellingen.

De analyse van de data uit de enquête heeft plaatsgevonden in twee stappen. Op basis van gegevens van 43 (van de 67) instellingen is een tussentijdse analyse gemaakt, die als input diende voor de panelsessies en aanvullende interviews. Na afronding van de dataverzameling is de analyse herhaald voor het volledige bestand van verzamelde data.

De analyse had twee hoofdoelen, namelijk het opleveren van een stand van zaken overzicht van de invoering van Passend Onderwijs in het mbo en het opleveren van een typologie op basis van de vooraf onderscheiden dimensies.

2.3 Respons enquête

Het doel was om alle mbo-instellingen te betrekken in het onderzoek, met name bij de enquête. Onderhavig onderzoek, dat is uitgevoerd in het kader van de 'Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs', vormt immers de basis voor de meerjarige evaluatie die in de loop van 2015 van start gaat. Om een zo hoog mogelijke respons te behalen is actief gerappelleerd. Op één ROC na hebben alle mbo-instellingen meegewerkt

aan de enquête. Drie instellingen hebben de vragenlijst slechts gedeeltelijk ingevuld. Een overzicht van de respons per instelling is weergegeven in de bijlage.

Van de in totaal 67 instellingen hebben er 63 alle drie delen van de vragenlijst ingevuld. Drie instellingen hebben slechts één van de drie delen van de vragenlijst ingevuld. Een ROC heeft aangegeven, vanwege een overvolle agenda, niet mee te werken aan het onderzoek.

Bij de meeste mbo-instellingen (44) heeft één respondent de gehele vragenlijst ingevuld (alle drie delen). Bij 14 instellingen is de vragenlijst door twee respondenten ingevuld, bij 7 instellingen door drie respondenten en bij 1 instelling door vijf respondenten (drie verschillende vestigingen). In totaal zijn 98 personen betrokken geweest bij het invullen van de vragenlijst.

Aan de enquête heeft nagenoeg de hele populatie van mbo-instellingen in Nederland deelgenomen (66 van de 67 instellingen). De uitkomsten van het onderzoek kunnen dan ook opgevat worden als populatiegegevens. Hoewel niet is gewerkt met een steekproef van instellingen, is in de analyse nu en dan gebruik gemaakt van chi-kwadraat toetsen om verschillen te kunnen interpreteren (met name tussen de twee vastgestelde typen, zie volgend hoofdstuk).

3 Typologie

Kern van het onderzoek is de typologieconstructie. Op basis van de in het onderzoek verzamelde gegevens is een typologie opgesteld, waarmee de mbo-instellingen kunnen worden geduid.

3.1 Typologieconstructie

Voor de constructie van de typologie zijn twee sporen bewandeld, zoals bepleit door Jansen⁸:

- In de voorbereidingsfase is de dimensionele structuur van de typologie uitgewerkt. Op basis van literatuur-/documentstudie en interviews is bepaald welke dimensies van belang zijn bij de invoering van Passend Onderwijs (kenmerken van Passend Onderwijs, context voor invoering).
- Met de enquête onder mbo-instellingen is vervolgens data verzameld op alle relevante variabelen.

Door beide benaderingen te combineren is een verbinding gelegd tussen bestaande kennis over de opbouw van zorgstructuren, de invloed van contextfactoren en de empirisch gevonden typen. De geconstrueerde typologie combineert theoretische verantwoording en empirische onderbouwing met praktische bruikbaarheid (beleid) en hanteerbaarheid voor vervolgonderzoek.

3.2 Dimensies

Op basis van de, in de voorfase, uitgevoerde literatuur-/documentatiestudie en interviews zijn vier voor de typologie relevante dimensies onderscheiden:

- Afbakening Passend Onderwijs;
- Centraal of decentraal beleid Passend Onderwijs;
- Inclusief of exclusief onderwijs;
- Basisondersteuning of extra ondersteuning.

De vier dimensies worden hieronder toegelicht.

Afbakening Passend Onderwijs

Eerder kwam al aan de orde dat voor het mbo de problematiek van jongeren met een beperking niet nieuw is. Het mbo kent een groeiende instroom van jongeren met een

8 Jansen, H.A.M. (2011) Typologieconstructie: tussen euforie en empirie. KWALON (16) 3, 6-16).

beperking en men is zich er de afgelopen jaren steeds meer bewust van geworden dat men een categorie studenten in huis heeft, die zonder veel ondersteuning en begeleiding niet in staat is de opleiding succesvol af te ronden. Dit heeft ertoe geleid dat er veel aandacht is voor 'zorgstudenten' in het mbo. Het ontbreekt echter aan een eenduidige definitie van het begrip zorgstudent. Dit komt ook naar voren in onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs⁹ naar de aandacht voor kwetsbare jongeren in het mbo. De mbo-instellingen onderscheiden wel vaak categorieën zorgstudenten, zoals studenten met specifieke voortrajecten (leerwagondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs, geen afgeronde vooropleiding) en studenten met een specifieke indicatie (voorheen de LGF-studenten onderscheiden naar de REC-categorieën). Soms sluiten mbo-instellingen aan bij de definitie van overbelaste jongeren uit het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹⁰ of bij de categorieën die naar voren komen in het rapport 'Vroeg is nog niet voortijdig'¹¹, namelijk de klassieke risico-leerling (niet-kunners en verhinderden) en de opstappers.

Voor de feitelijke inrichting van de zorg was er één categorie studenten die er vóór de invoering van Passend Onderwijs uitsprong: de studenten met indicatie voor LGF. De LGF-regeling leidde ertoe dat deze groep veel herkenbaarder aanwezig was dan andere categorieën. Nu LGF is afgeschaft, speelt de afbakeningskwestie een grote rol. Veel meer dan in het primair en voortgezet onderwijs kunnen instellingen in het mbo zelf bepalen wat zij tot het domein van Passend Onderwijs rekenen. Vooraf is niet bepaald op welke doelgroep of doelgroepen Passend Onderwijs in het mbo zich moet of kan richten.

Uit de gesprekken (interviews) die in de voorfase van het onderzoek zijn gevoerd, kwam duidelijk naar voren dat Passend Onderwijs door mbo-instellingen verschillend wordt afgebakend en dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de instellingen wat betreft de categorieën studenten die tot Passend Onderwijs gerekend worden.

Centraal of decentraal beleid Passend Onderwijs

Mbo-instellingen variëren in omvang van enkele honderden tot meer dan vijftienduisend studenten. De grotere instellingen bestaan vaak uit meerdere, min of meer zelfstandige eenheden, vaak ingedeeld naar sector of cluster van verwante opleidingen. Daarnaast kennen instellingen soms eenheden die geografisch gespreid zijn. Eén van de vragen vooraf was hoe instellingen met Passend Onderwijs omgaan: wordt één centraal beleid geformuleerd of is er sprake van vrijheid voor de invulling door de decentrale eenheden? In het laatste geval zou dat implicaties hebben voor het onderzoek (en de lange termijn evaluatie), omdat dan wellicht de onderzoekseen-

9 Inspectie van het Onderwijs (2011) Aandacht voor kwetsbare studenten in het mbo. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

10 WRR (2009) Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren. 's Gravenhage: WRR.

11 Eimers, T. (2006) Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: KBA.

heid niet de instelling, maar de afzonderlijke onderdelen van instellingen zouden moeten zijn.

Uit onderzoek van ECBO bij vier mbo-instellingen naar het beleid en de praktijk van leerlingenzorg¹² blijkt dat het vinden van de balans tussen centraal beleid en decentrale invulling een dilemma vormt voor de instellingen. Beleidsmakers van (met name de grote) mbo-instellingen vragen zich af tot op welk detailniveau centraal zorgbeleid wenselijk is. Men streeft ernaar om beleidskaders te geven met voldoende ruimte voor eigen invulling door decentrale professionals. Echter de verschillen in invulling leiden ertoe dat het lastig is om de kwaliteit te waarborgen.

De in de voorfase van onderhavig onderzoek verzamelde informatie bij mbo-instellingen (documenten invoering Passend Onderwijs, ondersteuningsprofielen) en bij sleutelfiguren (geïnterviewd tijdens de voorfase) wees er op dat de meeste instellingen een centraal beleid voor Passend Onderwijs kennen. Zo bleken onder andere de verzamelde ondersteuningsprofielen bijna allemaal vastgesteld te zijn op het niveau van de instelling als geheel. Slechts enkele mbo-instellingen gaven aan alleen een ondersteuningsprofiel op locatieniveau (per vestiging) of op opleidingsniveau (opleidingsprofiel) te kunnen leveren.

Inclusief of exclusief onderwijs

De term inclusief onderwijs sluit aan bij de zorgplicht die in Passend Onderwijs wordt benoemd (zij het niet expliciet voor het mbo). De term verwijst naar onderwijs dat erop gericht is om ook leerlingen met verschillende ondersteuningsbehoeften op te nemen. Exclusief onderwijs, dat het tegendeel zou moeten voorstellen, bestaat in die extreme vorm niet in de praktijk. Wel verwijst de tegenstelling naar een meer op integratie gericht onderwijs (Passend Onderwijs) of een meer op doelmatigheid en efficiency gericht onderwijs, aansluitend op het actieplan Focus op Vakmanschap. De in het actieplan voorgestelde maatregelen richten zich op een nieuw bekostigingsmodel voor de opleidingen, op specifieke eisen die gesteld worden aan het onderwijs (uren, praktijkcomponent, taal en rekenen, examinering), en op het beperken van de voorheen drempelloze instroom van de mbo-niveaus 2-4¹³. Jongeren met een beperking profiteren ook van de algemene kwaliteitsverhoging, maar tegelijkertijd is er ook zorg of het mbo nog wel even toegankelijk blijft voor jongeren met een beperking.

In het programma Nieuwsuur werd op 24 september 2014 aandacht besteed aan het weigeren van jongeren door mbo-instellingen. Het betreft jongeren die extra ondersteuning nodig hebben vanwege meervoudige problemen (multiproblematiek), die leiden tot overbelasting van de jongere en daardoor een negatieve invloed hebben op de voortzetting van de opleiding. De minister van OCW reageert op de uitzending van Nieuwsuur door aan te geven dat zij het onaanvaardbaar vindt wanneer mbo-

12 Petit, R., R. Groenenberg en G. Kuijvenhoven (2010) Over de grens. Begeleiding van zorgleerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs: beleid en praktijk. Utrecht: Ebo.

13 Eimers, T., R. Kennis en M. Özdemir (2013) Aan het werk met passend beroepsonderwijs. Nijmegen: KBA.

instellingen jongeren voor opleidingen zouden weigeren op basis van het feit dat ze extra ondersteuning nodig hebben.¹⁴ Ze geeft aan dat mbo-instellingen er, samen met gemeenten, alles aan moeten doen om kwetsbare jongeren een kans te geven en hen te begeleiden en helpen naar een diploma en/of een plek op de arbeidsmarkt.

De uitzending van Nieuwsuur en de reactie van het ministerie hierop, onderstrepen hoezeer inclusief versus exclusief onderwijs een belangrijk vraagstuk binnen het mbo is.

Basisondersteuning of extra ondersteuning

Traditioneel richt het bieden van ondersteuning aan zorgstudenten zich op vormen van extra ondersteuning: speciale voorzieningen en arrangementen voor studenten die (tijdelijk) het onderwijs niet zonder steun kunnen volgen. Bij de invoering van Passend Onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs is een belangrijk punt van discussie de bepaling van het basisniveau van ondersteuning en de extra (zware of lichte) ondersteuning die daar bovenop komt. In die onderwijssectoren heeft dat niet alleen met de inhoud en organisatie van de ondersteuning, maar ook met de toedeling van financiële middelen te maken.

In voortgangsrapportages over de stand van zaken met betrekking tot Passend Onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs¹⁵ komt naar voren dat samenwerkingsverbanden kiezen voor een geleidelijke invoering, waarbij de komende jaren een doorontwikkeling zal plaatsvinden. In eerste instantie zullen de basisondersteuning en de schoolondersteuningsprofielen nog niet veel veranderen (zo kozen de meeste samenwerkingsverbanden voor continuering van de begeleiding aan leerlingen met een rugzakje). Het ambitieniveau zal de komende jaren steeds hoger komen te liggen en er zal meer en meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die Passend Onderwijs biedt. De vraag is in hoeverre dit ook geldt voor het mbo. Hier wordt het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning aan de instellingen zelf overgelaten. De mate waarin instellingen (ook) de basisondersteuning betrekken bij de invoering van Passend Onderwijs wijst mogelijk op de keuzes die zij maken over de afbakening en de ambities voor Passend Onderwijs.

3.3 Empirische toetsing dimensies

De vier hiervoor besproken dimensies zijn uitgewerkt in verschillende sets van vragen in de vragenlijst, zowel voor beleid, organisatie als uitvoering. De dimensies zijn vertaald naar kernvariabelen. In de enquête en daarna in de interviews en panelsessies is getoetst of en in welke mate de dimensies onderscheidend zijn voor de invoering.

14 Reactie op uitzending Nieuwsuur 24 september 2014 over weigeren van jongeren door ROC's (Ministerie van OCW, 7 oktober 2014).

15 Derde voortgangsrapportage december 2013, Vierde voortgangsrapportage maart 2014, Vijfde voortgangsrapportage juni 2014.

ring van Passend Onderwijs in het mbo. Hieronder wordt per dimensie aangegeven welke kernvariabelen in de vragenlijst zijn opgenomen en in hoeverre de dimensies een onderscheidend vermogen hebben. Om dat vast te stellen is gekeken of de instellingen onderling verschillen op één of meer kernvariabelen binnen de dimensie.¹⁶

Centraal of decentraal beleid Passend Onderwijs

De kernvariabelen voor de dimensie centraal of decentraal zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3.1 – Kernvariabelen dimensie centraal of decentraal

Kernvariabelen in vragenlijst	Uitkomsten
Vraag: Geldt de afbakening van de doelgroep voor Passend Onderwijs binnen uw instelling voor de gehele instelling?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, voor de gehele instelling: 71% • Ja, grotendeels: 21% • Nee, verschilt per onderdeel: 6% • Weet ik niet / niet bekend: 2%
Vraag: Hoe kan het beleid Passend Onderwijs binnen uw instelling getypeerd worden?	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofdzakelijk centraal geregeld: 25% • Deels centraal, deels decentraal geregeld: 65% • Hoofdzakelijk decentraal geregeld: 20%
Vraag: Is er binnen uw instelling een vaste intakeprocedure voor nieuwe studenten?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, één vaste procedure voor hele instelling: 83% • Nee, meerdere procedures binnen delen instelling: 17%
Vraag: Hoe kan de invoering van Passend Onderwijs binnen uw instelling getypeerd worden?	<ul style="list-style-type: none"> • Vooral top-down: 17% • Vooral bottom-up: 11% • Mengvorm van beide: 72%

De tabel laat zien dat een overgrote meerderheid van de instellingen aangeeft dat de afbakening van de doelgroep voor Passend Onderwijs (grotendeels) voor de gehele instelling geldt (92%) en dat er één vaste intakeprocedure is voor de gehele instelling (83%). Daarnaast geeft bijna twee derde van de instellingen aan dat Passend Onderwijs binnen de instelling deels centraal en deels decentraal geregeld is en bijna drie kwart dat de invoering deels top-down en deels bottom-up verloopt.

In de interviews en panelsessies komt naar voren dat de meeste instellingen een centraal beleid voor Passend Onderwijs kennen met een gemengd centraal-decentrale organisatie en uitvoering. Belangrijke elementen in Passend Onderwijs, zoals de intake, het toelatingsbeleid, de extra ondersteuning en de toekenning van middelen blijken meestal centraal te zijn geregeld. Dat geldt veel minder vaak voor de basisondersteuning. De meeste instellingen kennen ook daarvoor wel een centraal beleid, maar in de praktijk blijkt de uitvoering veelal verschillend.

¹⁶ Om de mate van verschil tussen instellingen te duiden is gekeken naar significantie op chi-kwadraat toetsen (zie par. 2.3).

Voor de typologie is getoetst of de dimensie centraal/decentraal samenhangt met een of meer van de andere dimensies. Dit blijkt niet het geval. De kenmerken van de instellingen op de dimensie centraal/decentraal zijn te weinig onderscheidend en is er onvoldoende samenhang met de andere dimensies.

Inclusief of exclusief onderwijs

De dimensie inclusief of exclusief is vertaald in de kernvariabelen die in onderstaande tabel zijn opgenomen.

Tabel 3.2 – Kernvariabelen dimensie inclusief of exclusief

Kernvariabelen in vragenlijst	Uitkomsten
Vraag: Hoe kan het huidige toelatingsbeleid worden getypeerd: zoveel mogelijk toegankelijk voor studenten met extra ondersteuningsbehoefte	<ul style="list-style-type: none"> • Wel: 62% • Enigszins: 35% • Niet: 3%
Vraag: Hoe kan het huidige toelatingsbeleid worden getypeerd: zoveel mogelijk gericht op reële kans van student om diploma te halen	<ul style="list-style-type: none"> • Wel: 87% • Enigszins: 13% • Niet: 0%

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de instellingen beide aspecten – toegankelijkheid en diplomagerichtheid – zwaar meeweegt. Als we de kernvariabele 'toegankelijkheid' afzetten tegen het type instellingen (ROC, AOC, vakinstelling) blijkt er een samenhang te bestaan: mbo-instellingen met een breder opleidingsaanbod (ROC) blijken zich meer te richten op toegankelijkheid voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte dan mbo-instellingen met een smaller opleidingsaanbod (AOC, vakinstelling). Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 3.3 – Typering: zoveel mogelijk toegankelijk voor studenten met extra ondersteuningsbehoefte (percentages)

	Wel	Enigszins	Niet	N =
ROC	69	29	2	42
AOC	60	40	-	10
Vakinstelling	36	55	9	11

Het onderscheid tussen de soorten mbo-instellingen (ROC, AOC, vakinstelling) en het belang dat zij toekennen aan toegankelijkheid lijkt eerder samen te hangen met de omvang en de samenstelling van het opleidingsaanbod, dan met de visie op Passend Onderwijs. Bij een smal opleidingsaanbod komt het vaker voor dat studenten niet geplaatst kunnen worden en is (maximale) toegankelijkheid minder een thema.

Voor de typologie heeft de dimensie inclusief/exclusief geen betekenisvol, onderscheidend karakter. Er is geen samenhang met de andere dimensies die meer specifiek op Passend Onderwijs betrekking hebben. De hierna te onderscheiden typen BREED en SMAL, verwijzend naar de afbakening van Passend Onderwijs, verschillen niet op de kernvariabelen van de dimensie inclusief/exclusief.¹⁷

Afbakening Passend Onderwijs

De afbakening van Passend Onderwijs blijkt wel een sterk onderscheidend gewicht te hebben. Uit de enquête komt een tweedeling tussen een brede en smalle afbakening naar voren, die sterk doorklinkt in andere aspecten van Passend Onderwijs.

De kernvariabele op basis waarvan de indeling naar breed en smal is gemaakt is de afbakening van de doelgroep (zie onderstaande tabel).

Tabel 3.4 – Kernvariabelen afbakening Passend Onderwijs

Kernvariabele in vragenlijst
Vraag: Op welke studenten is Passend Onderwijs in uw instelling gericht?
Beantwoord deze vraag voor:
- het huidige schooljaar, 2014-2015
- de situatie daarvoor, namelijk in voorgaande jaren
- de komende jaren
A. Studenten met een gediagnosticeerde handicap/beperking
B. Studenten met een handicap/beperking die niet formeel is gediagnosticeerd
C. Studenten afkomstig van Praktijkonderwijs
D. Studenten afkomstig van Voortgezet Speciaal Onderwijs
E. Studenten afkomstig van vmbo-LWT
F. Studenten afkomstig van vmbo-LWOO
G. Studenten zonder diploma Voortgezet Onderwijs
H. Studenten met een Wajongindicatie
I. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: psychosociale problemen
J. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: thuisproblemen, financiële problemen
K. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: ziekte
L. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: verslaving
M. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: leerproblemen (leervaardigheden, -achterstand)
N. Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: loopbaanproblemen (studiekeuze)
O. Anders, namelijk: ...

¹⁷ P-waarden (significatie) liggen boven .750.

Op basis van de afbakening van de doelgroep kon een typologie gemaakt worden met twee hoofdtypen, namelijk BREED en SMAL. Verdere uitwerking van deze typologie volgt in de paragraaf vier.

Basisondersteuning of extra ondersteuning

De vierde dimensie is die van het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning. Deze dimensie is vertaald in de kernvariabelen die in onderstaande tabel zijn opgenomen.

Tabel 3.5 – Kernvariabelen basis- of extra ondersteuning

Kernvariabelen in vragenlijst
Vraag: Verandert er door de komst van Passend Onderwijs iets in de basisondersteuning binnen uw instelling (nee, ja, weet ik niet / niet bekend)?
Vraag: Geef voor de volgende aspecten aan of er door de invoering van Passend Onderwijs veranderingen plaats (gaan) vinden binnen uw instelling: (antwoorden: geen veranderingen – enige veranderingen – veel veranderingen – weet ik niet / niet bekend)
A. Toelatingsbeleid B. Intakeprocedure C. Omvang van het ondersteuningsaanbod D. Aard en inhoud van het ondersteuningsaanbod E. Procedure van toewijzing van ondersteuning F. Organisatie van het ondersteuningsaanbod G. Bekostiging van de extra ondersteuning H. Aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding I. Bekendheid onder personeel over studeren met een extra ondersteuningsbehoefte

Omdat de afbakening van de doelgroep in principe vooraf gaat aan de invulling van de basis- en extra ondersteuning is gekeken of het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning een samenhang vertoont met het onderscheid naar BREED (brede doelgroepafbakening) en SMAL (smalle doelgroepafbakening), zoals hiervoor benoemd. Onderstaande tabel laat zien in hoeverre er door de komst van Passend Onderwijs iets verandert in de basisondersteuning van de mbo-instellingen.

Tabel 3.6 – Verandert er door de komst van Passend Onderwijs iets in de basisondersteuning binnen de instelling? (percentages, N = 61)

	Nee	Ja	Weet niet / niet bekend
Type BREED	42	56	2
Type SMAL	55	30	15
Totaal ¹⁸	46	48	7

Bijna de helft van alle mbo-instellingen geeft aan dat er door de komst van Passend Onderwijs iets verandert in de basisondersteuning binnen hun instelling. De andere helft geeft aan dat dit niet het geval is. Deze kernvariabele laat een verschil zien tussen mbo-instellingen van het type BREED en instellingen van het type SMAL. 'Brede' instellingen geven vaker aan dat er iets verandert in de basisondersteuning, terwijl 'smalle' instellingen vaker aangeven dat er zich geen veranderingen voordoen in de basisondersteuning door de komst van Passend Onderwijs.

Ook als we kijken naar de aspecten waar veel veranderingen gaan plaatsvinden door de komst van Passend Onderwijs blijken er sterke verschillen tussen 'brede' en 'smalle' instellingen. Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 3.7 – In welke mate (gaan) er binnen de instelling veranderingen plaatsvinden wat betreft de volgende aspecten: selectie 'veel veranderingen' (percentages, N = 61))

	Antwoord: veel veranderingen		
	Alle instellingen	BREED	SMAL
Toelatingsbeleid	6	2	15
Intakeprocedure	24	20	35
Omvang van het ondersteuningsaanbod	24	24	20
Aard en inhoud van het ondersteuningsaanbod	25	24	25
Procedure van toewijzing van ondersteuning	52	44	70
Organisatie van het ondersteuningsaanbod	43	37	55
Bekostiging van de extra ondersteuning	49	51	45
Aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding	18	27	-
Bekendheid onder personeel over studeren met een extra ondersteuningsbehoefte	29	24	40

18 Het gaat om het totaal aantal instellingen dat ingedeeld kon worden in de typologie BREED/SMAL. Vijf instellingen konden niet ingedeeld worden (twee instellingen categorie 'rest' en van drie instellingen geen informatie beschikbaar over afbakening doelgroep). Afhankelijk van of door de instelling de betreffende vraag, weergegeven in de tabel, is ingevuld kan het aantal mbo-instellingen nog iets lager uitvallen.

Mbo-instellingen van het type SMAL geven vaker aan dat er door de komst van Passend Onderwijs veel veranderingen plaats (gaan) vinden op het gebied van toelatingsbeleid, intakeprocedure, procedure van toewijzing van ondersteuning, en organisatie van het ondersteuningsaanbod. Instellingen van het type BREED geven daarentegen vaker aan dat er veel veranderingen plaats (gaan) vinden wat betreft de aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding.

Geconcludeerd kan worden dat er een verschil is in de impact die Passend Onderwijs heeft op respectievelijk de basis- en extra ondersteuning. Dit verschil hangt samen met de afbakening van Passend Onderwijs door instellingen. Bij 'smalle' instellingen heeft die impact met name betrekking op de extra ondersteuning, terwijl de veranderingen bij 'brede' instellingen zich met name voordoen op het gebied van de basisondersteuning.

Conclusie

Voor de typologie is, op basis van vooronderzoek, gekeken naar vier dimensies: centrale/decentrale invoering, inclusieve/exclusieve benadering, smalle/brede afbakening doelgroep en nadruk in basis/extra ondersteuning. De eerste twee dimensies bleken niet duidelijk onderscheidend: de meeste instellingen kiezen voor centraal beleid inzake Passend Onderwijs gecombineerd met een gemengd centrale/decentrale uitvoering. In het beleid wegen de instellingen zowel toegankelijkheid (inclusiviteit) als diplomakans (exclusiviteit) zwaar mee.

De twee andere dimensies, breed/smal en basis/extra ondersteuning, hebben wel een duidelijk onderscheidend karakter en een zekere onderlinge samenhang

3.4 Typologie Passend Onderwijs mbo

De kernvariabele 'afbakening doelgroep Passend Onderwijs' is, zoals gezegd, bepalend voor de type-indeling. Aan de mbo-instellingen is gevraagd welke categorieën studenten zij tot de doelgroepen van Passend Onderwijs rekenen. Zij konden daarbij kiezen uit categorieën op basis van:

- wel/niet beperking;
- wel/niet formele diagnose/indicatie (voormalige indicaties);
- onderwijstype van herkomst;
- verschillende typen van problematiek.¹⁹

¹⁹ Gebaseerd op typologie probleemprofielen KBA, zie onder meer Regiomonitor VSV Utrecht (KBA, 2011).

Onderliggend aan de categorieën is een driedeling in de potentiële doelgroep van Passend Onderwijs, namelijk:

- Traditionele doelgroep
 - *LGF-ers, beperking met indicatie/diagnose* (ook Wajong)
Jongeren met een gediagnosticeerde handicap of stoornis, die zonder extra voorzieningen geen regulier onderwijs kunnen volgen. Het gaat om studenten met een verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap, ernstige psychiatrische problemen, ernstige leerproblemen of gedragsproblemen, een meervoudige handicap, of een langdurige ziekte.
- Kring daar omheen
 - *Wel beperking of vergelijkbare problematiek, geen indicatie/diagnose*
Jongeren die qua beperking en problematiek sterk lijken op de 'traditionele doelgroep', maar die geen indicatie hebben. Dat kan zijn omdat het niet nodig werd gevonden of omdat er geen aanleiding was om een indicatie aan te vragen. Deze studenten komen vaker uit het regulier onderwijs, met name uit het vmbo.
- Overige problematieken
 - *Problematiek waarvan de oorzaak buiten de student ligt*
De oorzaak van de problematiek ligt buiten de student, bijvoorbeeld in de thuissituatie (onder andere gescheiden ouders, ziekte of handicap ouders, agressieve ouders, gestorven ouders, ouder in detentie, problemen bij andere gezinsleden, financiële problemen / schuldsanering).

Beschrijving en voorkomen typen BREED en SMAL

Instellingen van het type BREED maken niet echt een onderscheid tussen doelgroepen, maar kijken naar de ondersteuningsbehoefte ongeacht de aard of herkomst van die behoefte. De kern van dit type wordt gevormd door de instellingen die alle mogelijke doelgroepen hebben aangekruist in de enquête, inclusief studiekeuzeproblematiek. Het andere deel binnen dit type zijn de instellingen die ook voor breed kiezen, maar daarbij wel enkele beperkingen aanbrengen. Veelal wordt studiekeuzeproblematiek uitgesloten. Een deel van de instellingen kijkt niet naar het onderwijstype van herkomst (VSO, PRO, vmbo). Het betreft ongeveer de helft van alle instellingen. Belangrijk voor het onderscheid met het type SMAL is dat alle instellingen van het type BREED kiezen voor de traditionele doelgroep met de wijde kring daar omheen, plus categorieën van overige problematieken (thuisproblemen enz.).

De kern van het type SMAL wordt gevormd door instellingen die specifiek voor de traditionele doelgroep (jongeren met een beperking) kiezen, zij het met een meer of minder ruime kring daar omheen. Deze instellingen zetten – met enige aanpassing en verruiming – de LGF-lijn voort uit de voorgaande jaren. De instellingen van type SMAL trekken de grens bij de genoemde 'overige problematieken'. Een student behoort tot de doelgroep Passend Onderwijs als de problematiek duidelijk gerelateerd is aan een persoonlijke beperking of toestand. Wanneer de oorzaak van de problematiek buiten

de student ligt, bijvoorbeeld in de thuissituatie, dan valt hij buiten het kader van Passend Onderwijs.

Indeling alle mbo-instellingen

Hierna is het totaaloverzicht opgenomen van alle instellingen met de afbakening van de doelgroep plus de type-indeling. Twee instellingen konden op grond van de afbakening niet in een type worden ingedeeld en hebben de aanduiding 'rest'.

De lettercode A tot en met O staat 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. Met Wajongindicatie
- I. Zonder beperking, met psychosociale problematiek
- J. Zonder beperking, met thuisproblemen, financiële problemen
- K. Zonder beperking, met ziekte
- L. Zonder beperking, met verslaving
- M. Zonder beperking, met leerproblemen
- N. Zonder beperking, met loopbaanproblemen
- O. Anders

De 'brede' mbo-instellingen maken zoals gezegd niet echt een onderscheid tussen doelgroepen. In het overzicht is te zien dat zij (bijna) alle doelgroepen aankruisen (de traditionele doelgroep met de wijde kring daar omheen, plus categorieën van overige problematieken).

De 'smalle' instellingen kiezen voor de traditionele doelgroep (jongeren met een beperking), zij het met een meer of minder ruime kring daar omheen. Zij geven in de vragenlijst aan dat zij kiezen voor:

- Studenten met gediagnosticeerde handicap/beperking (A);
- Studenten met handicap/beperking die niet formeel is gediagnosticeerd (B);
- Studenten afkomstig van Voortgezet Speciaal Onderwijs (D);
- Studenten met een Wajongindicatie (H);
- Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: psychosociale problemen (I);
- Studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperking, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van: ziekte (K).

Deze instellingen kiezen in ieder geval niet voor studenten zonder gediagnosticeerde handicap/beperving, maar met ondersteuningsbehoefte als gevolg van thuisproblemen, financiële problemen (categorie J).

Tabel 3.8 – Keuze voor doelgroepcategorieën (1) en type-indeling per mbo-instelling

Instelling	Type	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Type
1	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED
2	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
3	AOC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
4	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
5	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
6	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
7	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED
8	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
9	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	BREED
10	VI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
11	VI	1	1		1				1	1	1	1	1		1		BREED
12	AOC	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
13	VI	1	1		1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
14	VI	1	1	1	1				1	1	1	1	1	1	1		BREED
15	AOC	1	1		1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	BREED
16	VI	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
17	ROC	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
18	VI	1	1							1	1	1	1	1			BREED
19	ROC	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
20	VI	1	1		1		1	1		1	1	1	1	1	1		BREED
21	ROC	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
22	VI	1	1		1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
23	AOC	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1		BREED
24	ROC	1	1		1		1			1	1						BREED
25	ROC	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1		BREED
26	ROC	1	1	1	1					1	1	1	1	1	1		BREED
27	ROC	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
28	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1		1	BREED
29	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			BREED
30	ROC	1	1							1	1	1	1	1	1		BREED
31	ROC	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1		BREED
32	ROC	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
33	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			BREED
34	ROC	1	1								1	1	1	1	1		BREED

Instelling	Type	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Type
35	ROC	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		BREED
36	ROC			1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		BREED
37	ROC	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	BREED
38	ROC	1	1					1		1	1	1	1	1	1		BREED
39	ROC	1	1		1		1	1		1	1	1	1	1	1		BREED
40	VI	1	1	1			1	1		1	1	1		1	1		BREED
41	ROC	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1		BREED
42	VI	1	1	1	1		1		1	1	1	1		1			BREED
43	AOC	1		1				1	1		1	1	1	1			BREED
44	VI													1	1		Rest
45	AOC							1									Rest
46	ROC	1	1		1				1	1		1					SMAL
47	ROC	1	1		1												SMAL
48	ROC	1	1		1				1			1					SMAL
49	ROC	1															SMAL
50	ROC	1	1														SMAL
51	ROC	1	1		1				1	1		1					SMAL
52	ROC	1			1												SMAL
53	ROC	1			1				1			1					SMAL
54	AOC	1	1		1				1	1		1		1	1		SMAL
55	AOC	1	1	1	1		1		1	1		1		1			SMAL
56	ROC	1	1	1	1	1	1			1		1		1			SMAL
57	ROC	1	1	1	1	1			1	1		1		1			SMAL
58	ROC	1	1							1		1		1			SMAL
59	ROC	1	1	1	1	1	1	1	1			1					SMAL
60	ROC	1	1		1	1	1			1		1	1	1			SMAL
61	ROC	1	1	1	1	1			1	1		1		1			SMAL
62	ROC	1	1	1	1				1			1		1			SMAL
63	ROC	1	1	1	1		1		1	1		1		1			SMAL
64	VI	1	1	1	1	1	1			1		1	1	1			SMAL

Het totaal aantal mbo-instellingen in de tabel komt uit op 64, omdat van drie instellingen geen informatie beschikbaar is over de afbakening van de doelgroep. Deze instellingen hebben de vragenlijst niet of niet volledig ingevuld.

3.5 SMAL of BREED

De afbakening van Passend Onderwijs die mbo-instellingen kiezen, blijkt sterk samen te hangen met het aantal deelnemers. Kleinere instellingen kiezen vaker voor BREED, terwijl SMAL verhoudingsgewijs vaker voorkomt bij grote instellingen.

Tabel 3.9 – Aantal deelnemers naar typologie (aantallen)

	BREED	SMAL	Totaal
1 – 2.000	8	3	11
2.001 – 4.000	8	1	9
4.001 – 6.000	8	1	9
6.001 – 8.000	4	2	6
8.001 -10.000	4	3	7
10.001 – 12.000	5	4	9
12.001 – 15.000	3	1	4
15.001 en meer	2	5	7
Totaal	42	20	62

Voor de verdere analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen kleinere en grotere instellingen, waarbij de grenswaarde ligt op 10.000 deelnemers. Binnen de mbo-sector wordt de grens van 10.000 vaak gebruikt om middelgrote en grote instellingen aan te duiden. Alle elf vakinstellingen en twaalf AOC's en 23 van 43 ROC's hebben minder dan 10.000 deelnemers.

Tabel 3.10 – Aantal deelnemers naar typologie, twee categorieën (percentages)

	BREED	SMAL	N
1 – 10.000	76	24	42
10.001 en meer	50	50	20
Totaal	68	32	62

De samenhang tussen omvang van de mbo-instelling en de afbakening van Passend Onderwijs kan deels verklaard worden uit het aantal 'zorgstudenten' en de inrichting van de zorg- of ondersteuningsstructuur:

- Kleinere instellingen hebben minder studenten met behoefte aan extra ondersteuning, zij hebben in het algemeen minder 'zorgstudenten'. Als gevolg daarvan is ook het aantal voorzieningen voor ondersteuning relatief beperkt. In kleine instellingen

is er vaak één ondersteuningsteam bestaande uit enkele individuele professionals, zoals schoolmaatschappelijk werker, decaan, psycholoog.

- Grotere instellingen, met meer 'zorgstudenten', kennen vaak een uitgebreide zorgstructuur, bestaande uit verschillende tweedelijns voorzieningen. Zo is er vaak een apart team voor LGF-ers (Studie & Handicap), voor schoolmaatschappelijk werk en voor studiekeuze- en loopbaanbegeleiding.
- Binnen kleinere instellingen ligt het voor de hand om Passend Onderwijs als taak van het gehele zorgteam te benoemen en daarmee Passend Onderwijs ook te verbinden met de brede opdracht en doelgroep van dat team.
- Grotere instellingen kiezen er vaker voor om Passend Onderwijs als taak en opdracht van het specialistische team voor de (voorheen) LGF-ers te benoemen. Vaak is dat het team Studie & Handicap.

De aanduiding SMAL of BREED verwijst naar de afbakening die de instellingen zelf kiezen voor Passend Onderwijs. Zij geven daarmee aan op welke doelen en doelgroepen de beleidsmaatregelen in het kader van Passend Onderwijs zich richten. Dat wil echter niet zeggen dat een 'smalle' instelling alleen een beperkte doelgroep extra ondersteuning biedt. Het is eerder omgekeerd: de grotere instellingen kiezen vaak voor SMAL, omdat zij voor verschillende doelgroepen verschillende voorzieningen hebben. Zij bieden dus wel extra ondersteuning aan, maar voor een groot deel buiten de context van Passend Onderwijs.

In de panelsessies met vertegenwoordigers van mbo-instellingen werd het onderscheid tussen BREED en SMAL en ook de samenhang met de omvang van de instelling herkend en onderschreven. Tegelijkertijd werden ook nuanceringen aangebracht:

- Die keuze vindt voor SMAL deels op pragmatische gronden plaats: door Passend Onderwijs smal te definiëren blijft ook de verplichting om ondersteuningsafspraken in de Onderwijsovereenkomst vast te leggen in aantallen beperkt. De keuze voor SMAL is ook een keuze voor hanteerbaarheid.
- Om die reden kan SMAL ook een tijdelijke keuze zijn. In de panelsessies werden voorbeelden genoemd van instellingen die nu voor SMAL kozen, maar op termijn naar BREED wilden of instellingen die BREED waren gestart maar nu (tijdelijk) naar SMAL waren overgestapt, omdat zij het organisatorisch niet voor elkaar kregen.
- Naast de meer pragmatische overwegingen spelen ook meer inhoudelijke keuzes een rol. Als voorbeeld werd genoemd dat men liever Passend Onderwijs wilde reserveren voor de traditionele doelgroep om zo deze groep beter te kunnen bedienen en beter in te kunnen brengen in de samenwerking met externe partners (onder andere gemeente).

Omvang van de instelling speelt dus een belangrijke rol, maar de afbakening is ook een keuze gebaseerd op pragmatische, organisatorische of op inhoudelijke gronden.

Daarbij moet worden aangetekend dat voor kleinere instellingen de keuze voor BREED kennelijk meer voor de hand ligt, dan de keuze voor SMAL voor grotere instellingen. Van de twintig grotere instellingen kiest de helft voor SMAL en de helft voor BREED. In de volgende hoofdstukken wordt, waar dit een rol speelt, een nader onderscheid gemaakt tussen GROOT-BREED en GROOT-SMAL.

4 Stand invoering Passend Onderwijs

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de stand van zaken rondom de invoering van Passend Onderwijs in het mbo. Schooljaar 2014-2015 is formeel het eerste jaar van de invoering. De voorbereidingen voor Passend Onderwijs zijn uiteraard al langer gaande. Sinds 1 augustus 2014 zijn de maatregelen in het kader van Passend Onderwijs officieel van kracht geworden.

We geven in dit hoofdstuk ten eerste een overzicht van de mate waarin door de mbo-instellingen aan formele voorwaarden is voldaan, zoals het vastleggen van afspraken in de Onderwijsovereenkomst en het vaststellen van een ondersteuningsprofiel. Tevens kijken we naar de mate waarin de invoering van Passend Onderwijs op beleidsniveau is opgepakt. Daarna geven we een schets van de impact die Passend Onderwijs heeft op de organisatie.

4.1 Concrete activiteiten

In deze paragraaf wordt stil gestaan bij concrete activiteiten die zijn/worden ondernomen op het gebied van beleid, ondersteuningsprofiel en Onderwijsovereenkomst. Natuurlijk voert een mbo-instellingen meer activiteiten uit in het kader van de invoering van Passend Onderwijs. Deze komen in paragraaf 2 en in de volgende hoofdstukken meer in detail aan de orde.

Beleid

Het merendeel van de mbo-instellingen heeft een beleidsplan Passend Onderwijs vastgesteld (78%) of is daar mee bezig (16%).

Tabel 4.1 – Is er een vastgesteld beleidsplan Passend Onderwijs binnen instelling? (percentages, N = 63)

Ja, vastgesteld plan	Nee, plan in voorbereiding	Nee, geen plan	Weet niet / niet bekend
78	16	6	0

Op dit punt is geen verschil zichtbaar tussen mbo-instellingen van het type BREED en mbo-instellingen van het type SMAL. Wel komt duidelijk naar voren dat de mbo-instellingen die geen of nog geen beleidsplan hebben vooral de kleinere instellingen

zijn (≤ 10.000 deelnemers). Van de kleinere instellingen heeft 24 procent geen of nog geen beleidsplan Passend Onderwijs. Bij de grotere instellingen (> 10.000) bedraagt dit percentage 10 procent.

De meeste instellingen (80%) hebben een stuurgroep of werkgroep ingesteld voor de invoering van Passend Onderwijs. Ook op dit punt is een onderscheid zichtbaar tussen de grotere en de kleinere mbo-instellingen. Bij alle grotere instellingen is er een werkgroep of stuurgroep (geweest) voor de invoering van Passend Onderwijs. Van de kleinere mbo-instellingen heeft 29 procent (nog) geen werkgroep of stuurgroep.

Bij de meeste mbo-instellingen is het beleid niet eenzijdig van bovenaf vastgesteld. De meeste instellingen geven aan dat er sprake is (geweest) van een mengvorm: top-down én bottom-up (72%).

Tabel 4.2 – Hoe kan de invoering van Passend Onderwijs getypeerd worden? (percentages, N = 64)

Vooraf top-down	Vooraf bottom-up	Mengvorm van beide	Weet niet / niet bekend
17	11	72	0

Dat het beleid niet eenzijdig van bovenaf is vastgesteld, blijkt ook uit de betrokkenheid van verschillende lagen van de organisatie bij de invoering van Passend Onderwijs. Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 4.3 – Wie zijn binnen uw instelling verantwoordelijk voor Passend Onderwijs? (percentages, N = 63)

	Percentage instellingen
College van bestuur	64
Directeuren	86
Afdelings- en teammanagement	73
Docenten en studieloopbaanbegeleiders/mentoren	67
Speciaal aangewezen begeleiders	59
Stafdienst: Studentenservice, Studie & Handicap, Afdeling onderwijs, etc.	70
Programma-/projectleider Passend Onderwijs	40

Ondersteuningsprofiel

Elke mbo-instelling is verplicht een ondersteuningsprofiel op te stellen. Een ondersteuningsprofiel beschrijft de mogelijkheden van een bepaalde opleiding en van de mbo-instelling als geheel, met het doel om inzicht te geven in de mogelijkheden voor ondersteuning. In het eerste hoofdstuk kwam reeds aan de orde dat het ondersteuningsprofiel een belangrijke rol kan hebben in de communicatie naar buiten, in de beantwoording van de individuele ondersteuningsvraag, en ook in de interne afstemming en ontwikkeling.

In onderhavig onderzoek is aan de mbo-instellingen gevraagd of zij een ondersteuningsprofiel hebben vastgesteld. Onderstaande tabel geeft hiervan een beeld.

Tabel 4.4 – Heeft uw instelling een ondersteuningsprofiel vastgesteld? (percentages, N = 63)

Ja, is vastgesteld	Nee, is in voorbereiding	Nee, geen ondersteuningsprofiel	Weet niet / niet bekend
56	29	16	0

Ruim de helft van de instellingen heeft een ondersteuningsprofiel vastgesteld. De overige instellingen zijn er nog mee bezig of hebben geen ondersteuningsprofiel. Op dit punt is geen verschil zichtbaar tussen 'brede' en 'smalle' instellingen, en ook niet tussen grotere en kleinere instellingen.

De M&O-groep heeft een handreiking gemaakt voor het werken met ondersteuningsprofielen in het mbo²⁰. Daarin wordt onder andere een overzicht gegeven van de onderwerpen die in een ondersteuningsprofiel aan de orde kunnen komen. In onderhavig onderzoek is aan de mbo-instellingen gevraagd welke onderwerpen in hun ondersteuningsprofiel aan de orde komen (zie onderstaande tabel).

20 M&O-groep (2013) Handreiking Werken met ondersteuningsprofielen in het mbo.

Tabel 4.5 – Onderwerpen die aan de orde komen in het ondersteuningsprofiel (percentages) (alleen instellingen met vastgesteld ondersteuningsprofiel, N = 35)

	Percentage instellingen
Mogelijkheden basisondersteuning	97
Mogelijkheden extra ondersteuning	97
Doelgroepen ondersteuning (voor wie bedoeld)	71
Uitgangspunten toelatingsbeleid	63
Toelatingsprocedure	60
Toelatingscriteria	51
Doel en intentie intakeprocedure	63
Eigenschappen en vaardigheden voor bepaalde beroepsgroepen	17
Gebruik van informatie uit het voorgaande onderwijs	66
Opzet en functies van de ondersteuning	80
Intenties achter de afspraken over ondersteuning	66

Uit de tabel blijkt dat de kern van het ondersteuningsprofiel bestaat uit de uitleg over welke ondersteuning geboden wordt (of kan worden) en wat de opzet en functies van de ondersteuning zijn. Daarnaast gaan de meeste instellingen in het ondersteuningsprofiel ook in op de procedure (doel en intentie, uitgangspunten). Ook de doelgroepen – voor wie is de ondersteuning bedoeld – komen bij veel instellingen aan de orde in het ondersteuningsprofiel. Hier is een duidelijk verschil zichtbaar tussen ‘brede’ en ‘smalle’ instellingen. Van de instellingen type BREED geeft 88 procent aan dat de doelgroepen aan de orde komen in het ondersteuningsprofiel. Bij de instellingen type SMAL gaat het om 36 procent.

Over het algemeen hebben mbo-instellingen van het type BREED meer onderwerpen in het ondersteuningsprofiel staan. Zij gaan met name vaker in op:

- toelatingsprocedure;
- doel en intentie intakeprocedure;
- gebruik van informatie uit het voorgaande onderwijs;
- opzet en functies van de ondersteuning;
- intenties achter de afspraken over ondersteuning.

Instellingen van het type SMAL hebben meer moeite de doelgroep van Passend Onderwijs te benoemen dan de instellingen van type BREED. In de volgende hoofdstukken komt dit nog terug. Omdat de ‘brede’ mbo-instellingen in feite geen doelgroepafbakening hanteren, kunnen zij daarover makkelijker communiceren. De ‘smalle’ instellingen kiezen juist wel voor een afbakening, maar zijn vaak nog niet in staat de grenzen te benoemen. Nu zij zelf de ‘smalle’ doelgroep moeten afbakenen en per student moeten vaststellen of hij voor extra ondersteuning in aanmerking komt, liggen de grenzen nog niet vast. Het zijn ook juist de type SMAL instellingen die de afbakening van de doelgroep als knelpunt benoemen.

Van de mbo-instellingen die het ondersteuningsprofiel hebben vastgesteld, hebben de meeste (71%) het ondersteuningsprofiel ook bekend gemaakt aan (potentiële) studenten en ouders (bijvoorbeeld via website, mailing, folder of op andere wijze). Een ander deel heeft dat nog in voorbereiding (23%), terwijl enkele mbo-instellingen (6%) nog niet zover zijn.

Naar het totaal aantal mbo-instellingen kijkend, kan worden vastgesteld dat (op het moment van onderzoek, december 2014 / januari 2015) 40 procent van de instellingen het ondersteuningsprofiel heeft vastgesteld en kenbaar heeft gemaakt aan studenten (en ouders).

Van de mbo-instellingen met een vastgesteld ondersteuningsprofiel heeft bijna de helft (49%) de aanleverende scholen (voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs) actief op de hoogte gesteld van het ondersteuningsprofiel.

Onderwijsvereenkomst

Mbo-instellingen zijn verplicht om gemaakte afspraken tussen de student en de onderwijsinstelling, aangaande de extra ondersteuning, vast te leggen in een bijlage bij de Onderwijsvereenkomst. In het onderzoek is gevraagd of de instellingen die verplichting ook doorvoeren in hun organisatie. De volgende tabellen geven een overzicht.

Tabel 4.6 – Is het binnen uw instelling verplicht om afspraken over extra ondersteuning vast te leggen in de Onderwijsvereenkomst? (percentages, N = 64)

Ja, is verplicht	Nee, in voorbereiding	Nee, niet verplicht	Weet niet / niet bekend
86	11	3	0

Tabel 4.7 – Is er binnen uw instelling een vaste procedure voor het vastleggen in de Onderwijsvereenkomst? (percentages, N = 62)

Ja, vaste procedure	Nee, in voorbereiding	Nee, geen vaste procedure	Weet niet / niet bekend
84	13	3	0

Verreweg de meeste mbo-instellingen hebben de verplichte bijlage bij de Onderwijsvereenkomst in gebruik genomen en hanteren daarvoor een vaste procedure. Daarmee is nog niet bepaald in welke gevallen de instellingen een bijlage opmaken. Uit de

volgende tabel blijkt dat de meeste instellingen voor de toewijzing van extra ondersteuning (die in de bijlage bij de Onderwijsovereenkomst beschreven moet worden) geen vaste criteria hanteren.

Tabel 4.8 – Zijn er binnen uw instelling vaste criteria waarmee bepaald wordt welke student welke extra ondersteuning krijgt? (percentages, N = 64)

Ja, vaste criteria	Nee, in voorbereiding	Nee, geen vaste criteria	Weet niet / niet bekend
25	33	42	0

Op dit punt is er geen onderscheid in de typen BREED en SMAL, en ook niet tussen grotere en kleinere instellingen.

Uit de panelsessies komt duidelijk naar voren dat de mbo-instellingen nog moeten wennen aan de verplichte bijlage bij de Onderwijsovereenkomst en aan de administratie die daarmee samenhangt. Een goede registratie van de afspraken die in de Onderwijsovereenkomst zijn vastgelegd, is van belang om zicht te houden op de (voorgenomen) besteding van het beschikbare budget. Sommige mbo-instellingen ervaren dat als een nieuwe administratieve last.

4.2 Impact van Passend Onderwijs op mbo-instelling

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat de mbo-instellingen actief met de invoering van Passend Onderwijs zijn begonnen. Dat blijkt uit de mate waarin beleid is vastgesteld, stuur-/werkgroepen zijn geformeerd, en de bijlage bij de Onderwijsovereenkomst wordt toegepast. De betrokkenheid bij Passend Onderwijs van verschillende lagen van de organisatie onderstreept dat. Bijna twee derde van de instellingen zegt Passend Onderwijs eerder beleidsrijk (dan beleidsarm) in te voeren. Daarmee is niet gezegd dat Passend Onderwijs (in deze fase) een grote omslag voor de mbo-instellingen inhoudt (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.9 – Typering Passend Onderwijs in mbo-instelling (percentages, N = 64)

Een nieuwe benadering van (zorg)studenten	Deels een nieuwe benadering, deels een voortzetting van bestaande benadering	Een voortzetting van bestaande benadering van (zorg)studenten	Weet niet / niet bekend
2	87	11	0

Voor de meeste mbo-instellingen is Passend Onderwijs deels een nieuwe benadering en deels een voortzetting van bestaand beleid, dat geldt zowel voor instellingen van het type BREED als instellingen van het type SMAL.

In de volgende tabel wordt getoond in welke mate de mbo-instellingen veranderingen door Passend Onderwijs verwachten op verschillende aspecten.

Tabel 4.10 – In welke mate (gaan) er binnen de instelling veranderingen plaatsvinden op de volgende aspecten? (percentages, N = 63)

	Geen veran- deringen	Enige veran- deringen	Veel veran- deringen	Weet niet / niet bekend
Toelatingsbeleid	43	51	6	-
Intakeprocedure	6	70	24	-
Omvang van het ondersteuningsaanbod	8	68	24	-
Aard en inhoud van het ondersteuningsaanbod	6	68	25	-
Procedure van toewijzing van ondersteuning	3	44	52	-
Organisatie van het ondersteuningsaanbod	3	52	43	2
Bekostiging van de extra ondersteuning	2	43	49	6
Aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding	22	59	17	2
Bekendheid onder personeel over studeren met een extra ondersteuningsbehoefte	5	67	29	-

Op de meeste aspecten verwacht men 'enige veranderingen'. Dit bevestigt het beeld dat Passend Onderwijs niet tot een grote omslag in beleid leidt. Een paar punten vallen daarnaast op:

- Relatief veel mbo-instellingen (43%) geven aan dat het toelatingsbeleid als gevolg van Passend Onderwijs niet zal veranderen. In hoofdstuk 5 komt dit punt nader aan de orde.
- Ruim een vijfde van de mbo-instellingen (22%) zegt geen veranderingen te verwachten in de aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding. Op dit punt treedt een duidelijk verschil op tussen het type BREED en SMAL.

Tabel 4.11 – In welke mate (gaan) er binnen de instelling veranderingen plaatsvinden in de aandacht voor basiskwaliteit in de opleiding? (percentages, N = 61)

	Geen veran- deringen	Enige veran- deringen	Veel verande- ringen	Weet niet / niet bekend
Type BREED	20	51	27	2
Type SMAL	25	75	-	-
Totaal	22	59	17	2

- Instellingen met een ‘brede’ afbakening van Passend Onderwijs verwachten vaker veel veranderingen in de aandacht voor de basiskwaliteit in de opleiding.
- Instellingen met een ‘smalle’ afbakening verwachten vaker veel veranderingen in de intakeprocedure (SMAL 35%, BREED 20%) en in de procedure van toewijzing van ondersteuning (SMAL 70%, BREED 44%).

Het zijn de mbo-instellingen van het type SMAL die met de nieuwe afbakening van de doelgroep voor Passend Onderwijs bezig zijn. Na het wegvallen van de LGF-indicatie moeten zij zelf bepalen wat de criteria en procedures zijn voor toewijzing van ondersteuning. Voor instellingen van het type BREED is dit veel minder een vraagstuk, omdat zij Passend Onderwijs niet voor een specifieke doelgroep reserveren. De ‘brede’ instellingen richten zich vaker op de basiskwaliteit. In hoofdstuk 6 komt de inhoud van Passend Onderwijs terug.

Om te bepalen wat de impact van Passend Onderwijs op de instelling is, is gevraagd in welke mate onderdelen van de organisatie actief bezig zijn met de invoering van Passend Onderwijs.

Tabel 4.12 – Is men actief bezig met de invoering van Passend Onderwijs? (percentages)

	Zeer actief	Enigszins actief	Niet actief	N
Binnen sector Techniek	29	64	7	45
Binnen sector Zorg & Welzijn	45	55	-	40
Binnen sector Economie (Handel, Dienstverlening)	28	72	-	40
Binnen sector Groen	56	44	-	16
Bij opleidingsniveau 1 / entreeopleidingen	65	33	2	48
Bij opleidingsniveau 2	52	47	2	58
Bij opleidingsniveau 3-4	32	67	2	57
Bij BOL-opleidingen	39	59	2	59
Bij BBL-opleidingen	21	65	15	48

N.B. Per onderdeel verschilt het aantal instellingen omdat niet alle instellingen een breed opleidingsaanbod hebben (AOC's, vakinstellingen).

Het zwaartepunt van de invoering van Passend Onderwijs ligt bij de meeste mbo-instellingen nu bij de opleidingen op niveau 1 en 2. In de sectoren Groen en Zorg & Welzijn is men vaker zeer actief bezig met Passend Onderwijs, dan in de sectoren Techniek en Economie. Binnen de BBL-opleidingen speelt de invoering van Passend Onderwijs het minst.

Het verschil in aandacht voor zorg en ondersteuning van studenten tussen opleidingsniveaus, sectoren en leerwegen sluit aan bij eerder gevonden verschillen onder

meer in de aanpak van voortijdig schoolverlaten (vgl. Regiomonitor Utrecht Voortijdig Schoolverlaten, KBA).

In de onderstaande tabel wordt getoond in welke mate verschillende functies en onderdelen van de mbo-instelling iets merken van de invoering van Passend Onderwijs (in het schooljaar 2014-2015).

Tabel 4.13 – Wat merken de verschillende onderdelen van uw instelling van de invoering van Passend Onderwijs? (percentages, N = 64)

	Heel veel	Veel	Iets	Weinig	Niets	Weet niet / niet bekend
Docenten	2	25	59	14	-	-
Studieloopbaanbegeleiders/mentoren	9	59	30	2	-	-
Teammanagers	5	52	36	3	-	5
Afdelingsmanagement, directie	3	45	47	5	-	-
College van bestuur	3	47	38	9	2	2
Intakers	27	64	8	2	-	-
Zorgcoördinatoren, zorgmedewerkers	59	36	-	2	-	3
Medewerkers Studentenservice (Studie & Handicap, schoolmaatschappelijk werk, studieloopbaanadvies, etc.)	48	39	5	2	2	5

Het valt op dat de helft of meer van de mbo-instellingen aangeeft dat ook bestuur en management veel tot heel veel van de invoering merken. Het vaakst zijn de direct betrokken medewerkers of onderdelen degenen die veel of heel veel van Passend Onderwijs merken (zorgcoördinatoren/-medewerkers, medewerkers Studentenservice, intakers).

De typen BREED en SMAL verschillen op twee punten van elkaar:

- Van de 'brede' instellingen geeft 20 procent aan dat de docenten op dit moment (schooljaar 2014-2015) weinig van Passend Onderwijs merken (tegenover geen van de 'smalle' instellingen). Eerder is aangegeven dat juist de 'brede' instellingen binnen Passend Onderwijs de aandacht op de basiskwaliteit (of basisondersteuning) willen richten. Kennelijk wordt daardoor scherper belicht dat er nog verbetering nodig is op het niveau van de docenten.
- Van de 'smalle' instellingen geeft 70 procent aan dat de Studentenservice (Studie & Handicap, of vergelijkbaar) heel veel merkt van Passend Onderwijs (tegenover 42 procent van de 'brede' instellingen). Dat bevestigt het beeld dat binnen de instellin-

gen van het type SMAL Passend Onderwijs vaker een voortzetting van de bestaande LGF-lijn is, gericht op de traditionele doelgroep van studenten met een beperking.

4.3 Passend Onderwijs van start

In het eerste jaar waarin Passend Onderwijs in het mbo formeel van start is gegaan hebben bijna alle mbo-instellingen al belangrijke stappen gezet. Aan de formele eisen wordt in de meeste gevallen voldaan, al heeft op dit moment minder dan de helft van de instellingen het ondersteuningsprofiel vastgesteld en bekendgemaakt.

Over het algemeen is er betrokkenheid van bestuur en management bij de invoering van Passend Onderwijs en de meeste instellingen hebben beleid vastgesteld.

Voor de meeste instellingen in het mbo betekent Passend Onderwijs geen grote omslag van beleid. Het is grotendeels een voortzetting van bestaand beleid. De veranderingen hebben vooral betrekking op de procedures (intake, toewijzing). Dat geldt met name voor de instellingen met een 'smalle' afbakening van Passend Onderwijs.

Voor deze instellingen betekent Passend Onderwijs vooral het wegvallen van de LGF-indicatie en het nu zelf moeten afbakenen van de doelgroep. De focus van de invoering van Passend Onderwijs ligt voor deze instellingen nu vooral op de procedures en criteria en op de dienst die Passend Onderwijs moet uitvoeren (vaak Studie & Handicap). Bij de instellingen met een 'brede' afbakening van Passend Onderwijs gaat de aandacht vaker uit naar de basiskwaliteit (of basisondersteuning). Voor beide typen geldt dat binnen de organisatie de aandacht voor Passend Onderwijs nog verschilt per sector, leerweg en opleidingsniveau.

In de volgende hoofdstukken komen de verschillende aspecten van Passend Onderwijs nader aan de orde.

5 Toelatingsbeleid en intake

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen zijn van de invoering van Passend Onderwijs op het toelatingsbeleid en de intake van mbo-instellingen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de toewijzing van extra ondersteuning.

5.1 Toelatingsbeleid

In het toelatingsbeleid leggen instellingen vast hoe zij, binnen de wettelijke kaders, omgaan met de instroom van nieuwe studenten. Recente wets- en beleidswijzigingen hebben invloed op het toelatingsbeleid van de mbo-instellingen. In het kader van het actieplan Focus op Vakmanschap zijn de instroomeisen voor mbo-niveaus 2-4 aangescherpt en zijn nieuwe doorstroomeisen geformuleerd voor de overgang van mbo-niveau 1 naar 2. Instellingen hebben een wettelijke zorgplicht arbeidsmarktperspectief, die hen verplicht studenten te wijzen op het perspectief op werk dat opleidingen bieden. Met de invoering van Passend Onderwijs is discussie ontstaan over mogelijke grenzen aan de toelating die instellingen kunnen stellen op grond van onvoldoende leerbaarheid of schoolbaarheid. De Wet Gelijke Behandeling stelt dat instellingen niemand mogen afwijzen op grond van een beperking tenzij er sprake is van een 'onevenredige belasting' van de instelling.

In de Kamerbrief van 7 oktober 2014 reageert de minister van OCW op het signaal dat er sprake zou zijn van onterechte weigering van jongeren door mbo-instellingen.

In het onderzoek naar de invoering van Passend Onderwijs in het mbo is gekeken of Passend Onderwijs in het eerste jaar van invoering heeft geleid tot verandering in het toelatingsbeleid. In hoofdstuk 3 is beschreven dat de meeste instellingen een toelatingsbeleid hanteren dat zowel is gebaseerd op toegankelijkheid (voor jongeren met een ondersteuningsbehoefte), als op de kans op het behalen van een diploma voor nieuwe studenten. Op de vraag of dat beleid verandert door de invoering van Passend Onderwijs antwoorden de instellingen verdeeld.

Tabel 5.1 – Verandert het toelatingsbeleid van uw instelling als gevolg van Passend Onderwijs? (percentages, N = 63)

Ja, veel veranderingen	Ja, enige veranderingen	Nee, geen veranderingen
3	44	52

Uit de panelsessies met vertegenwoordigers uit het mbo-veld komt naar voren dat de veranderingen veelal betrekking hebben op de procedures rondom de intake en veel minder vaak op de normen of criteria voor toelating. In het vervolg van dit hoofdstuk blijkt dat inderdaad de meeste aandacht in de toelating uitgaat naar de procedures rondom intake en toewijzing van de ondersteuning. De veranderingen in het toelatingsbeleid lijken vooral daarop betrekking te hebben. In de enquête maken slechts enkele instellingen melding van inhoudelijke wijzigingen in hun toelatingsbeleid. Daarbij valt op dat de voorbeelden zowel betrekking hebben op aanscherping, als op verruiming van de toelating.

In de panelsessies kwam ook een meer indirect effect van de invoering van Passend Onderwijs naar voren. Zo zou de invoering binnen instellingen leiden tot een groter en ander bewustzijn en in elk geval tot meer aandacht voor het vraagstuk van (toelating van) 'zorgstudenten'. Veel deelnemers aan de sessies gaven aan dat het denken over de toelating en intake nog in ontwikkeling is en op basis van de ervaringen in de komende jaren zich verder zal ontwikkelen.

Desgevraagd geeft 64 procent van de respondenten (namens hun instelling) aan geen zicht te hebben op het aantal afwijzingen van aanmelders (in schooljaar 2013-2014). Bij de instellingen die wel kunnen aangeven om hoeveel afwijzingen het ging, is de meeste gevallen (18 van de 23 instellingen) sprake van nul of enkele afwijzingen. In de gevallen waar wel veel afwijzingen zijn, betrof het afwijzingen vanwege beperkte opleidingsplaatsen.

Tabel 5.2 – Is sinds vorig jaar (2013-2014) het aantal afwijzingen tijdens de intake veranderd? (percentages, N = 64)

Sterk afgenomen	Enigszins afgenomen	Gelijk gebleven	Enigszins toegenomen	Sterk toegenomen	Weet niet / niet bekend
6	6	55	11	0	22

Met de start van Passend Onderwijs (in 2014-2015) is bij de meeste instellingen het aantal afwijzingen gelijk gebleven. Er zijn ongeveer even veel instellingen met een afname als met een toename van de afwijzingen.

De instellingen waar sprake is van een af- of toename is gevraagd wat een mogelijke oorzaak van de verandering zou kunnen zijn.

Tabel 5.3 – Oorzaak van verandering in het aantal afwijzingen (aantal mbo-instellingen, N = 15)

Oorzaak	Aantal keren genoemd (meerdere antwoor- den mogelijk)	Aantal keren als belangrijkste oorzaak genoemd (één antwoord mogelijk)
Passend Onderwijs	5	5
Invoering entreeopleiding	3	3
Invoering nieuwe instroomeisen mbo-niveau 2-4	3	1
Invoering nieuwe bekostigingssystematiek (cascademodel)	3	1
Meer nadruk op macrodoelmatigheid van opleidingen (arbeidsmarktrelevantie)	2	1
Andere oorzaken	7	-

Passend Onderwijs wordt een aantal keer als oorzaak van de verandering in het aantal afwijzingen genoemd, waarbij het zowel om afname als toename gaat. Vaker dan Passend Onderwijs worden andere oorzaken genoemd, waaronder ook factoren die binnen de instelling liggen, zoals verandering in het opleidingsaanbod en verandering in het toelatingsbeleid.

Al met al zijn er geen aanwijzingen dat de invoering van Passend Onderwijs op grote schaal tot aanpassing van het toelatingsbeleid leidt. Voor zover er sprake is van veranderingen gaat het eerder om procedurele aanpassingen. Daar waar het beleid daadwerkelijk is aangepast, komt aanscherping voor, maar ook verruiming. Veel instellingen geven aan geen goed inzicht te hebben in het aantal afwijzingen en de achtergrond van eventuele veranderingen. Bovendien is, zo kort na de start van Passend Onderwijs, het denken over toelating (en ook intake en toewijzing van ondersteuning) nog vaak in ontwikkeling.

Wat betreft het toelatingsbeleid, de afwijzingen en veranderingen daarin is geen onderscheid tussen de typen BREED en SMAL te constateren.

5.2 Intake en toewijzing

In deze paragraaf wordt de intake en de toewijzing van extra ondersteuning besproken. Naast de reguliere intake, bedoeld voor alle studenten, wordt daarbij een zogenaamde speciale intake onderscheiden. De instellingen gebruiken daarvoor verschillende aanduidingen, zoals verlengde intake, tweede intake of verzwaarde intake. Het gaat om een extra stap in de intakeprocedure waarvoor een beperkt deel van de studenten in aanmerking komt.

Reguliere intake

De meeste instellingen kennen één vaste regulier intakeprocedure voor de gehele instelling.

Tabel 5.4 – Eén of meer intakeprocedures binnen de instelling, uitsplitsing naar type BREED en SMAL (percentages, N = 62)

	Eén vaste intakeprocedure voor hele instelling	Meerdere intakeprocedures voor delen van de instelling	Niet of nauwelijks vaste intakeprocedures
Type BREED	78	22	0
Type SMAL	90	10	0
Totaal	83	17	0

Het verschil tussen de typen BREED en SMAL wordt veroorzaakt door de instellingen van het type SMAL-KLEIN (minder dan 10.000 deelnemers). Deze laatste instellingen hebben allemaal één vaste intakeprocedure. Van alle andere instellingen heeft ongeveer een vijfde van de instellingen meerdere procedures bij verschillende delen van de organisatie.

Passend Onderwijs heeft voor vrijwel alle instellingen gevolgen voor de intakeprocedure. Meestal gaat het om 'enige verandering', bijna een kwart heeft te maken met 'veel verandering'. Bij instellingen van het type SMAL treden vaker veel veranderingen op. Dit past in het beeld, hiervoor al geschetst, dat instellingen met een 'smalle' afbakening, na de afschaffing van de LGF-indicatie, meer bezig zijn met de vraag wie voor extra ondersteuning in aanmerking komt.

Tabel 5.5 – Mate van verandering in de intakeprocedure als gevolg van Passend Onderwijs (percentages, N = 62)

	Geen veranderingen	Enige veranderingen	Veel veranderingen
Type BREED	2	78	20
Type SMAL	10	55	35
Totaal	6	70	24

Bij de intake van nieuwe studenten wordt gebruik gemaakt van informatie van de voorgaande school van de student. De mate waarin dit gebeurt, verschilt echter sterk.

Tabel 5.6 – Mate waarin overdracht van informatie vanuit de voorgaande school plaatsvindt bij de intake (percentages, N = 62)

	Altijd	Meestal wel	Soms wel, soms niet	Meestal niet	Nooit
Type BREED	17	54	29	0	0
Type SMAL	35	45	15	5	0
Totaal	23	50	25	2	0

Instellingen van het type SMAL maken vaker ‘altijd’ gebruik van informatie van de voorgaande school. Overigens geldt dat alleen voor studenten die rechtstreeks afkomstig zijn uit het voortgezet onderwijs, dus niet bij zogenaamde zijinstroom (afkomstig van andere mbo-instellingen of van buiten het onderwijs). Ook moet worden aangetekend dat de mate waarin informatie van de voorgaande school wordt benut niet alleen van de mbo-instelling, maar ook van de voorgaande school afhankelijk is. Die laatste moet immers de informatie aanleveren.

Tot slot is gekeken naar de benodigde expertise: is er bij de intakers voldoende expertise om studenten in het kader van Passend Onderwijs te kunnen signaleren en te helpen of verwijzen?

Tabel 5.7 – Is er bij de intakers voldoende expertise in het kader van Passend Onderwijs? (percentages, N = 64)

Bij allemaal voldoende	Bij de meeste voldoende	Bij helft voldoende, helft onvoldoende	Bij de meeste onvoldoende	Weet niet / niet bekend
5	55	36	2	3

Het blijkt dat bij veertig procent van de instellingen de helft (of soms meer) van de intakers nog over onvoldoende expertise beschikt. Daar staat tegenover dat bij veruit de meeste instellingen training of scholing van de intakers wordt uitgevoerd of gepland staat.

Tabel 5.8 – Vindt training of scholing van intakers plaats in het kader van Passend Onderwijs? (percentages, N = 64)

Ja	Nee, in voorbereiding	Nee, geen training/scholing	Weet niet / niet bekend
47	33	17	3

Op het punt van expertise en scholing zijn er geen verschillen tussen de typen SMAL en BREED.

Speciale intake

Net als de reguliere intake behoort ook de speciale intake tot het repertoire van veruit de meeste instellingen: 89 procent heeft een speciale intake voor de gehele instelling, 9 procent alleen voor delen en 2 procent (één instelling) kent geen speciale intake. De volgende tabel toont waaruit de speciale intake bestaat.

Tabel 5.9 – Onderdelen van de speciale intake (percentage instellingen met bepaald onderdeel, N = 63)

	Percentage instellingen
Gesprek met interne deskundige (interne ondersteuningsdienst, schoolmaatschappelijk werker, ambulante begeleider etc.)	95
Contact met voorgaande school	95
Contact met ouders	81
Extra testen en/of toetsen	56
Contact met externe partijen (gemeente, zorgaanbieder, RMC etc.)	56

De onderdelen van de speciale intake zijn voor het type SMAL en BREED ongeveer gelijk. De verschillen zijn klein, maar ondersteunen het beeld van de twee onderscheiden benaderingen. Zo is er bij SMAL vaker een gesprek met een interne deskundige, inzet van extra testen/toetsen en contact met ouders en bij BREED vaker contact met externe partijen.

Het onderscheid tussen SMAL en BREED is, zoals te verwachten, ook terug te zien in de doelgroep voor wie de speciale intake bedoeld is. De tabel toont het beeld voor alle instellingen.

Tabel 5.10 – Groep studenten voor wie de speciale intake bedoeld is (percentage instellingen dat groep noemt, N = 60)

	Type BREED	Type SMAL	Totaal
Studenten met handicap/beperking	93	100	95
Studenten met psychosociale of persoonlijke problematiek	93	84	90
Studenten afkomstig van Voortgezet Speciaal Onderwijs	76	95	82
Studenten met leerproblematiek (achterstand, taal etc.)	76	79	77
Studenten afkomstig van Praktijkonderwijs	56	84	65
Voortijdig schoolverlaters, ongediplomeerden	42	37	40
Studenten met studiekeuzeproblematiek	37	32	35

De verschillen tussen BREED en SMAL sluiten aan bij de eerder besproken afbakening van de doelgroep van Passend Onderwijs (zie hoofdstuk 3): SMAL vaker handicap/beperking, afkomstig van VSO en Praktijkonderwijs; BREED vaker met psychosociale en persoonlijke problematiek.

Naast de in het overzicht genoemde doelgroepen voor de speciale intake noemen sommige instellingen ook nog andere specifieke groepen, zoals zij-instromers, BBL-ers zonder werk, 23- of 18-plussers.

Binnen de kleinere instellingen wordt de speciale intake vaak door één vaste groep medewerkers verzorgd. Bij de grotere instellingen (meer dan 10.000 deelnemers) gebeurt dat in de helft van de gevallen door één vaste groep en in de andere helft verschilt dat per sector, afdeling of team. Bij het type SMAL is het vaker één vaste groep (SMAL 68%, BREED 56%), met name bij de SMAL-KLEIN instellingen (90%).

Net als bij de reguliere intake maken instellingen ook bij de speciale intake gebruik van informatie van de voorgaande school. Dat gebeurt vaker bij het type SMAL (42% 'altijd') dan bij type BREED (27% 'altijd').

Toewijzing van extra ondersteuning

Slecht een klein deel (25%) van de instellingen kent vaste criteria waarmee bepaald wordt welke student welke extra ondersteuning krijgt. Een derde (33%) heeft nog geen vaste criteria, maar is daar wel mee bezig. De overige instellingen (44%) heeft geen vaste criteria en is ook niet met de voorbereiding bezig. Tussen de typen SMAL en BREED is er op dit punt geen relevant verschil.

Het is de vraag hoe het wel of niet hebben van vaste criteria geïnterpreteerd moet worden. Tijdens de panelsessies en uit de enquête komen daarover verschillende signalen. Zo is duidelijk dat de instellingen van het type SMAL nog zoekend zijn wat betreft de precieze afbakening van de doelgroep voor Passend Onderwijs. Zij trekken de kring wijder dan de oorspronkelijke groep LGF-ers en het is denkbaar dat daarbij nog geen vaste criteria zijn vastgesteld of dat de criteria tijdelijk zijn bepaald. De

instellingen van het type BREED werken feitelijk niet met doelgroepkenmerken. Of en in welke mate vaste criteria een rol spelen bij de toewijzing van extra ondersteuning is niet duidelijk. Instellingen lijken daar verschillend mee om te gaan.

Een feit is wel dat sinds de invoering van Passend Onderwijs de meeste instellingen een toename zien van het aantal studenten met extra ondersteuning. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 5.11 – Verandering in het aantal studenten met extra ondersteuning sinds de start van Passend Onderwijs (percentages, N = 60)

	Sterk afgenomen	Enigszins afgenomen	Gelijk gebleven	Enigszins toegenomen	Sterk toegenomen	Weet niet / niet bekend
Type BREED	0	2	32	42	15	10
Type SMAL	0	0	20	45	35	0
Totaal	0	2	28	43	21	7

Bij de instellingen type SMAL is de toename het sterkst. Het zijn vooral de instellingen van het type SMAL-KLEIN waar het vaakst een sterke toename voorkomt (bij 6 van de 10 instellingen). De toename bij het type SMAL is hiervoor al benoemd als een gevolg van het wijder trekken van de kring rond de traditionele LGF-doelgroep. In de panelsessies werd door betrokkenen bij de toewijzing aangegeven dat zij, nu ze zelf de toewijzing kunnen regelen, flexibeler omgaan met het beschikbare ondersteuningsaanbod en –budget. Voorheen leidde een LGF-indicatie vaak tot een vast aantal uren begeleiding door een ambulante begeleider van buiten de instelling. Nu kiezen instellingen er voor om de beschikbare middelen over meer studenten te verdelen. De mate waarin dit voorkomt en bij hoeveel instellingen is niet gemeten in het onderzoek.

Knelpunten rond de intake en toewijzing

De invoering van Passend Onderwijs staat, ondanks een voorbereidingsperiode, nog aan het begin. In de panelsessies, interviews en enquête is duidelijk gebleken dat men nog bouwt aan Passend Onderwijs, ongeacht of dat nu smal of breed wordt opgevat. Voor een belangrijk deel zijn de knelpunten die men ervaart te verklaren uit de fase waarin de invoering van Passend Onderwijs zich bevindt. Zo moeten veel instellingen nog wennen aan de verplichte bijlage bij de Onderwijsovereenkomst. Dat geldt met name voor de ‘administratieve last’, zoals die genoemd wordt. Ook heeft men nog weinig zicht op hoe de nieuwe vorm van toewijzing uit zal pakken voor het aantal studenten met extra ondersteuning en het beslag op het beschikbare budget dat daardoor ontstaat. Sommige instellingen gaven aan behoefte te hebben aan een vorm van registratie van bijlagen en toegekende ondersteuning (vorm, omvang, in-

houd), zodat een beter zicht ontstaat op de toekenningen. Bijna een vijfde (19%) van de instellingen geeft aan veel (tot heel veel) knelpunten te ervaren rondom de bijlage bij de Onderwijsovereenkomst. Ruim een derde (36%) heeft 'enigszins' met knelpunten te maken. De overige instellingen weinig of niet. Daarin verschillen de typen BREED en SMAL niet van elkaar.

Er is wel verschil tussen de twee typen als het gaat om de intake. Van de instellingen type SMAL ervaart 60 procent 'enigszins' en 5 procent 'veel' knelpunten. Bij het type BREED ligt dat op respectievelijk 42 en 5 procent. Het is een terugkerend beeld: de afbakening van de doelgroep Passend Onderwijs volgens de indeling SMAL levert in deze fase van de invoering nog vragen en knelpunten op nu de instellingen zelf de criteria en procedure voor toewijzing moeten bepalen. Voor het type BREED spelen deze problemen, gezien de andere benadering, veel minder een rol.

6 Inhoud en organisatie van de ondersteuning

Het belangrijkste aspect van Passend Onderwijs is de ondersteuning die studenten krijgen wanneer zij, om de een of andere reden, problemen dreigen te krijgen in hun studie. Daarbij wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van ondersteuning, namelijk de basisondersteuning en de extra ondersteuning. Voor het onderzoek zijn die begrippen als volgt gedefinieerd:

- Basisondersteuning is de ondersteuning die de mbo-instelling aan alle deelnemers moet kunnen bieden.

Hoewel de afbakening van wat basisondersteuning is per instelling kan verschillen, geldt in het algemeen dat deze binnen en vaak ook door de onderwijsteams wordt aangeboden. Meestal gaat het om vormen van begeleiding.

- Extra ondersteuning omvat de extra ondersteuningsmogelijkheden die de mbo-instelling op maat kan aanbieden, aanvullend op de basisondersteuning.

Ook voor wat onder extra ondersteuning wordt verstaan, is er geen algemeen geldende afbakening. Doorgaans gaat het om zogenaamde tweedelijns ondersteuning op individueel niveau, soms ook op groepsniveau. Bij de extra ondersteuning zijn, naast het onderwijsteam, vaak ook interne of externe deskundigen betrokken, bijvoorbeeld een ambulante begeleider of een schoolmaatschappelijk werker.

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de instellingen de basis- en extra ondersteuning vormgeven. Daarbij komen ook onderwerpen aan de orde die daar direct mee te maken hebben: de benodigde expertise en training/scholing, de betrokkenheid van ouders, de samenwerking met externe partijen en de bekostiging van de ondersteuning.

6.1 Organisatie van het ondersteuningsaanbod

De meeste instellingen (65%) hebben het ondersteuningsaanbod deels centraal en deels decentraal georganiseerd. Een kwart kiest voor een centrale organisatie voor de gehele instelling en slechts een klein deel (10%) heeft de ondersteuning geheel decentraal georganiseerd. De gespreide organisatie is ook terug te zien in de betrokkenheid van verschillende lagen en delen van de organisatie. In de meeste mbo-instellingen (73%) is de uitvoering deels bij stafdiensten en deels bij de onderwijsteams belegd. De betrokkenheid van management, docenten en stafdiensten is breed gespreid.

De omvang en specialisatie van het ondersteuningsaanbod hangt natuurlijk samen met de omvang van de instelling, maar in de wijze van organiseren wijken de twee typen BREED en SMAL niet van elkaar af. Hiervoor is al aan de orde geweest dat instellingen van het type SMAL in de benadering van Passend Onderwijs kiezen voor

een voortzetting (en gedeeltelijke aanpassing) van de LGF-lijn: zij kiezen voor een relatief smallere doelgroep en de daarvoor bestemde ondersteuning als domein voor Passend Onderwijs. Uit de enquête en de panelsessies blijkt echter dat die benadering niet inhoudt dat men Passend Onderwijs geïsoleerd bij één stafdienst belegt. Tot voor kort kwam het wel voor dat de ondersteuning van LGF-ers vooral een taak van de dienst Studie & Handicap en van ambulante begeleiders was. Door de invoering van Passend Onderwijs is er nu veel meer aandacht voor het ook betrekken van de onderwijsteams (management en docenten) bij die ondersteuning. Men probeert docenten, mentoren, studieloopbaanbegeleiders en teamleiders meer bewust te maken van de ondersteuningsbehoefte van de studenten. Van de instellingen type SMAL ervaart veertig procent veel tot heel veel problemen in de uitvoering van Passend Onderwijs door de onderwijsteams (tegenover twaalf procent van type BREED). Om kennis en handelingsrepertoire van docenten te vergroten wordt scholing en training ingezet. Juist bij instellingen van het type SMAL wordt het management dan ook vaker betrokken bij de invoering van Passend Onderwijs. Men denkt vaker na over de organisatie van het ondersteuningsaanbod (SMAL 55%) en aan manieren om docenten binnen de organisatie bij Passend Onderwijs te betrekken (SMAL 40%). Daarbij gaat het bij type SMAL steeds om de smallere doelgroep van studenten met een beperking of vergelijkbaar.

In de onderstaande tabel is aangegeven welk percentage van de instellingen door de invoering van Passend Onderwijs geen, enige of veel veranderingen verwacht. Waar er een verschil is tussen type BREED en type SMAL is dit in de tabel aangegeven. Voor de duidelijkheid zijn de in de tekst genoemde percentages in de tabel onderstreept.

Tabel 6.1 – Mate waarin door de invoering van Passend Onderwijs veranderingen gaan plaatsvinden (percentages, N = 63, 61 bij uitsplitsingen BREED/SMAL)

Aspect	Type of totaal	Geen verandering	Enige verandering	Veel verandering	Weet niet / niet bekend
Omvang ondersteuningsaanbod	Totaal	8	68	24	0
Aard en inhoud ondersteuningsaanbod	Totaal	6	68	25	0
Organisatie ondersteuningsaanbod	BREED	5	59	37	0
	SMAL	0	45	<u>55</u>	0
	Totaal	3	54	43	0
Aandacht voor de basis-kwaliteit in de opleiding	BREED	20	51	<u>27</u>	2
	SMAL	25	75	0	0
	Totaal	21	59	18	1
Bekendheid onder personeel over studeren met een extra ondersteuningsbehoefte	BREED	7	68	24	0
	SMAL	0	60	<u>40</u>	0
	Totaal	5	66	30	0

Instellingen van het type BREED hebben een ander perspectief op Passend Onderwijs. Zij definiëren, zoals gezegd, geen afgebakende doelgroep. Anders dan bij het type SMAL ligt de nadruk minder op het verbinden van de tweedelijns ondersteuning met de ondersteuningsmogelijkheden in de onderwijsteams. Bij BREED gaat het vaker om de basiskwaliteit van de opleiding in de volle breedte.

6.2 Basisondersteuning

De meeste mbo-instellingen hebben één bepaald niveau van basisondersteuning vastgesteld dat voor elke opleiding geldt. Dat is bij 72 procent van de instellingen al het geval en bij 17 procent is dat in voorbereiding. Slechts een klein percentage (11%) kent geen vastgesteld niveau van basisondersteuning. Daarmee is nog niet gezegd dat binnen de instellingen ook daadwerkelijk door alle opleidingsteams één niveau van basisondersteuning wordt gerealiseerd. Voor de meeste instellingen is dat niet zo.

Tabel 6.2 – In welke mate is ook daadwerkelijk sprake van één bepaald niveau van basisondersteuning binnen de onderwijsteams? (percentages, N = 64)

Bij alle teams	Bij de meeste teams	Wisselt sterk per team	Weet niet / niet bekend
22	47	30	2

Bij ongeveer zeventig procent van de instellingen wordt het vastgestelde basisniveau bij de meeste of alle teams gerealiseerd. De typen BREED en SMAL verschillen daarin niet, met uitzondering van het subtype BREED-GROOT. Dat zijn instellingen met meer dan 10.000 deelnemers die voor de brede benadering van Passend Onderwijs kiezen (N = 10). Terwijl voor de overige instellingen het percentage 'wisselt sterk per team' op ongeveer dertig procent ligt, bedraagt het bij het subtype BREED-GROOT vijftig procent.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de keuze voor BREED of SMAL sterk samenhangt met de omvang van de instelling. Kleine instellingen kiezen veel vaker voor BREED. Toch zijn er ook grote instellingen die voor BREED kiezen, ondanks de voorwaarden (omvang doelgroep, organisatie ondersteuning, specialisatie ondersteuning, administratieve last), die eerder op SMAL aansturen. De keuze voor BREED door instellingen van het subtype BREED-GROOT lijkt vooral te worden ingegeven door de wens (of noodzaak) om de basisondersteuning binnen de instelling te versterken. De cijfers in de volgende tabel ondersteunen die aanname. In de tabel zijn ook de subtypes opgenomen met achter de typenaam tussen haakjes het aantal instellingen (N).

Tabel 6.3 – Verandert er door de komst van Passend Onderwijs iets in de basisondersteuning binnen de instelling? (percentages, N = 61)

	Nee, geen verandering	Ja, wel verandering	Weet niet / niet bekend
BREED	42	56	2
SMAL	55	30	15
Totaal	46	48	7
BREED-KLEIN (31)	48	48	3
BREED-GROOT (10)	20	80	0
SMAL-KLEIN (10)	50	40	10
SMAL-GROOT (10)	60	20	20

Er is een duidelijk verschil tussen de typen SMAL en BREED: meer dan de helft van de instellingen type BREED geeft aan dat door Passend Onderwijs de basisondersteuning zal veranderen. Het subtype BREED-GROOT valt op met tachtig procent van de instellingen (8 van de 10) die aangeven dat de basisondersteuning verandert door de komst van Passend Onderwijs.

De bijzondere positie van het subtype BREED-GROOT kan op twee manieren uitgelegd worden. Mogelijk is bij deze instellingen het probleem met het niveau van de basisondersteuning het grootst (sterk wisselend per team) en heeft men daarom voor de brede benadering van Passend Onderwijs gekozen. Onder de vlag van Passend Onderwijs zou men dan het probleem kunnen aanpakken. Een omgekeerde redenering is ook mogelijk: omdat deze instellingen hebben gekozen voor een brede benadering van Passend Onderwijs zijn zij bewuster bezig met de basisondersteuning en worden de verschillen tussen teams als meer problematisch ervaren. De aanwijzingen die uit de interviews en panelsessies naar voren komen ondersteunen eerder de tweede interpretatie: de keuze voor een brede benadering lijkt eerder voort te komen uit een visie op wat Passend Onderwijs inhoudt (doelen en idealen) dan op alleen of vooral zorg over de basisondersteuning.

De instellingen die aangeven dat er iets in de basisondersteuning gaat veranderen door Passend Onderwijs is ook gevraagd wat die veranderingen inhouden. De meeste instellingen (83%) geven aan dat de inhoud van de basisondersteuning gaat veranderen. Minder vaak worden de organisatie (55%) en bekostiging (45%) genoemd. Opvallend is dat instellingen van het type SMAL vaak (83%) ook de afspraken over het niveau van de basisondersteuning noemen, terwijl dit bij type BREED minder vaak (48%) genoemd wordt. Kennelijk gaat het bij BREED meer over de naleving en uitvoering van de afspraken en bij SMAL meer over het aanpassen van de afspraken. Dat laatste past in het beeld waarbij het voor SMAL meer een kwestie is van goede

afspraken maken over hoe de begeleiding van studenten met een beperking ook door de teams opgepakt kan worden.

Als laatste punt wordt getoond in welke mate op dit moment docenten binnen de instellingen iets merken van Passend Onderwijs.

Tabel 6.4 – Wat merken docenten van de instelling op dit moment (schooljaar 2014-2015) van de invoering van Passend Onderwijs? (percentages, N = 61)

	Heel veel / veel	Iets	Weinig
BREED	34	46	20
SMAL	15	85	0
Totaal	28	59	13

Bij instellingen van het type BREED komt zowel (heel) veel als weinig vaker voor dan bij SMAL. Het is wellicht een indicatie dat de BREED instellingen deels al wel en deels nog niet met de aanpak van de basisondersteuning zijn begonnen.

Beroepspraktijkvorming (BPV)

Op de vraag of er door de komst van Passend Onderwijs iets in de ondersteuning van (zorg)studenten gaat veranderen tijdens de beroepspraktijkvorming (of stage), antwoordt 53 procent van de instellingen ontkennend. Bij een derde (34%) van de instellingen gaat er wel wat veranderen. Bij de overige is het (nog) niet bekend.

Bij ruim de helft (55%) van de instellingen die wat gaan veranderen in de BPV zijn de bedrijven en instellingen die de BPV aanbieden zelf ook betrokken.

Expertise en scholing

Bij de medewerkers die de basisondersteuning moeten uitvoeren is in de meeste gevallen wel voldoende expertise aanwezig.

Tabel 6.5 – Beschikken de medewerkers belast met de basisondersteuning over voldoende expertise? (percentages, N = 64)

Meestal voldoende	Deels wel, deels niet voldoende	Meestal onvoldoende	Weet niet / niet bekend
56	41	2	2

Tabel 6.6 – Is er sprake van scholing of training gericht op de basisondersteuning? (percentages, N = 64)

Ja	Nee, in voorbereiding	Nee	Weet niet / niet bekend
50	31	14	5

Ruim tachtig procent (81%) heeft scholing/training in uitvoering of in voorbereiding. Dit percentage onderstreept hoezeer de mbo-instellingen, zowel SMAL als BREED, aandacht hebben voor de ontwikkeling van de basisondersteuning.

6.3 Extra ondersteuning

Organisatie

Anders dan bij de basisondersteuning is de extra ondersteuning minder vaak centraal geregeld. Bij de helft (52%) van de instellingen is de extra ondersteuning in de hele organisatie grotendeels hetzelfde, bij iets minder dan de helft (46%) is het deels hetzelfde en deels anders. Slechts een enkele instelling (2%) kent een grotendeels verschillende invulling per onderdeel.

Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de extra ondersteuning is georganiseerd. Bij het merendeel (62%) van de instellingen is de extra ondersteuning deels een taak van stafdiensten en deels van onderwijsteams. Er is wel een klein verschil tussen de typen BREED en SMAL op dit punt (zie tabel hieronder).

Tabel 6.7 – Hoe is de extra ondersteuning in het kader van Passend Onderwijs georganiseerd? (percentages, N = 61)

	Voornamelijk binnen de onderwijsteams	Deels binnen de onderwijs- teams, deels binnen een aparte stafdienst	Voornamelijk binnen een aparte stafdienst (Studentenservice, Studie & Handicap ec.)
BREED	22	63	15
SMAL	15	60	25
Totaal	20	62	18

Bij de instellingen type SMAL is de extra ondersteuning iets vaker voornamelijk bij een stafdienst, met name bij Studie & Handicap, belegd.

Het merendeel (62%) van de instellingen heeft een dienst Studie & Handicap (S&H). De onderstaande tabel laat zien dat het vooral de grote instellingen zijn (van meer dan 10.000 deelnemers) die een dienst Studie & handicap hebben en dat alle instellingen van het subtype SMAL-GROOT (N = 10) een S&H hebben.

Tabel 6.8 –Bestond er tot de invoering van Passend Onderwijs binnen de instelling een voorziening Studie & Handicap (of vergelijkbaar), specifiek voor studenten met een beperking? (percentages, N = 61)

	Ja	Nee	Weet niet / niet bekend
BREED	54	42	5
SMAL	80	20	0
Totaal	62	34	3
GROOT	90	10	0
KLEIN	49	46	5
BREED-KLEIN (31)	45	48	7
BREED-GROOT (10)	80	20	0
SMAL-KLEIN (10)	60	40	0
SMAL-GROOT (10)	100	0	0

De instellingen die kiezen voor een smallere doelgroep voor Passend Onderwijs (type SMAL) hebben meestal een dienst S&H. Bij de invulling van Passend Onderwijs heeft S&H voor deze instellingen een belangrijke rol, namelijk de voortzetting en uitbreiding van de 'LGF-lijn'. Het blijkt dat de instellingen type SMAL er vaker dan het type BREED voor kiezen om de dienst S&H te handhaven. Bijna de helft (46%) van de instellingen type BREED kiest ervoor om S&H te integreren in de bredere zorgstructuur.

Tabel 6.9 – Wat gebeurt er met Studie & Handicap nu Passend Onderwijs wordt ingevoerd? (percentages, N = 38)

	Blijft bestaan	Wordt als aparte voorziening opgeheven	Wordt geïntegreerd in brede zorgstruc- tuur	Weet niet / niet bekend
BREED	50	5	46	0
SMAL	69	13	13	6
Totaal	58	8	32	3

Inhoud

Wat betreft de vormen van extra ondersteuning die worden aangeboden onderscheiden de twee typen BREED en SMAL zich niet van elkaar.

Tabel 6.10 – Meest voorkomende vormen van extra ondersteuning in het kader van Passend Onderwijs (percentage instellingen met bepaald onderdeel, N = 64)

Vorm extra ondersteuning	Percentage instellingen
Individuele aandacht (interactie docent/begeleider en student)	86
Didactische ondersteuning (bij specifieke leerproblemen, zowel activiteiten als faciliteiten)	85
Specialistische expertise (specifieke begeleiding)	80
Fysieke omgeving (aanpassing onderwijs/BPV-omgeving)	26
Verzorging (ondersteuning bij persoonlijk verzorging)	6

In veruit de meeste gevallen gaat het om vormen van begeleiding. Inzet van faciliteiten en aanpassingen van de onderwijs- en BPV-omgeving komen minder vaak voor. Een specifieke vorm van ondersteuning is het aanpassen van het onderwijs. Om een student extra te ondersteunen kan hij extra begeleiding of hulp krijgen. Daarnaast is het mogelijk om in het onderwijs zaken aan te passen aan de behoefte van de student, bijvoorbeeld door studieduurverlenging, alternatieve vormen van stage en BPV, afwijkende lestijden of roosters, andere werkopdrachten. De volgende tabel laat zien in welke mate dit voorkomt.

Tabel 6.11 – Mate waarin aanpassingen in het onderwijs voorkomen ten behoeve van studenten met extra ondersteuningsbehoeften (percentages, N = 61)

	In bijna alle of de meeste gevallen	In de helft van de gevallen	In sommige gevallen	In bijna geen geval	Weet niet / niet bekend
BREED	22	2	56	12	7
SMAL	0	15	65	10	10
Totaal	15	7	59	12	8

Aanpassingen in het onderwijs zijn eerder uitzondering dan regel. Opvallend is dat ruim een vijfde (22%) van de instellingen type BREED aangeeft in de meeste of bijna alle gevallen (ook) het onderwijs aan te passen. Het betreft zowel grote als kleine BREED-instellingen.

Expertise en scholing

Bij ongeveer de helft (48%) van de instellingen is de vereiste expertise voor de extra ondersteuning 'meestal voldoende'. Voor de onderwijsaanpassingen geldt dat in 22 procent van de instellingen. Er is geen onderscheid tussen de twee typen BREED en SMAL.

Tabel 6.12 – Beschikken de medewerkers belast met de extra ondersteuning en onderwijsaanpassing over voldoende expertise? (percentages, N = 64)

	Meestal voldoende	Deels wel, deels niet voldoende	Meestal onvoldoende	Weet niet / niet bekend
Extra ondersteuning	48	45	5	2
Onderwijsaanpassing	22	61	8	9

Afhankelijk van de zienswijze kunnen de percentages positief of negatief beschouwd worden: om op 'meestal voldoende' te komen moet voor een groot deel van de instellingen nog het nodige gebeuren; dat geldt zeker voor de aanpassing van het onderwijs als ondersteuningsvorm. Aan de andere kant is er geen sprake van grotendeels onvoldoende toegeruste medewerkers. In de panelsessies en interviews werd benadrukt dat de invoering van Passend Onderwijs juist een impuls is om tot verdere verbetering te komen. Zeker voor de expertise op het gebied van de extra ondersteuning is dat ook terug te zien in het percentage instellingen dat op dit punt scholing en training inzet, of dat van plan is te doen. Dat geldt veel minder vaak voor het gebied van de onderwijsaanpassing.

Tabel 6.13 – Is er sprake van scholing of training gericht op de extra ondersteuning en onderwijsaanpassing? (percentages, N = 64)

	Ja	Nee, in voorbereiding	Nee	Weet niet / niet bekend
Extra ondersteuning	55	30	11	5
Onderwijsaanpassing	17	39	33	11

Uit de enquête en panelsessies komen geen grote knelpunten naar voren op het gebied van de extra ondersteuning, anders dan de hiervoor al genoemde verbinding tussen de begeleiding door de stafdienst en de begeleiding door docenten en studiebegeleiders in het onderwijsteam. De vertaling (van het handelingsplan) naar de uitvoering door het team is vaak nog lastig. Dat is mogelijk ook een verklaring waarom

aanpassing van het onderwijs nog relatief weinig voorkomt en ook in de scholing en training nog weinig terug te zien is.

6.4 Bekostiging Passend Onderwijs

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 is per 1 augustus 2014 de nieuwe bekostiging voor Passend Onderwijs in het mbo in werking getreden. De voormalige LGF-middelen voor cluster 3 en 4 zijn toegevoegd aan het lumpsumbudget van de mbo-instellingen. Het macrobudget beschikbaar voor het mbo is niet verminderd (zelfs iets toegenomen), maar voor individuele instellingen kan de doorgevoerde verevening wel tot vermindering (of verruiming) van het budget leiden. Deze overheveling en gedeeltelijke herverdeling van het budget kan op instellingsniveau tot verandering in het beschikbare budget leiden. Daarnaast kunnen instellingen ook zelf nog beslissen hoe zij de voormalige LGF-middelen inzetten. Er is geen verplichting om dat specifiek voor Passend Onderwijs te doen.

Het is duidelijk dat Passend Onderwijs impact heeft op de bekostiging, maar de mate waarin wordt door instellingen verschillend ingeschat.

Tabel 6.14 – Mate waarin Passend Onderwijs leidt tot veranderingen in de bekostiging van de extra ondersteuning (percentages, N = 63)

Geen veranderingen	Enige veranderingen	Veel veranderingen	Weet niet / niet bekend
2	43	49	6

Uit de volgende tabel blijkt waarom de gevolgen van Passend Onderwijs voor de bekostiging verschillend worden ingeschat.

Tabel 6.15 – Is het geld dat binnen de instelling besteed wordt voor de extra ondersteuning veranderd sinds de start van Passend Onderwijs op 1 augustus 2014? (percentages, N = 61)

	Niet veranderd	Minder geld voor extra ondersteuning	Meer geld voor extra ondersteuning	Weet niet / niet bekend
BREED	37	15	37	12
SMAL	30	0	65	5
Totaal	34	10	46	10

Voor ongeveer een derde (34%) van de instellingen is er niets veranderd, maar de meeste andere instellingen zagen het beschikbare budget veranderen. Opvallend is dat er geen sprake is van een algemene daling van beschikbare middelen, integendeel: in bijna de helft (46%) van de instellingen is er nu meer geld beschikbaar voor de extra ondersteuning. Dat geldt in het bijzonder voor de instellingen van het type SMAL. Van deze instellingen heeft bijna twee derde (65%) nu meer te besteden.

In de panelsessies is het punt van de financiën expliciet aan de orde geweest. Dat heeft tot een aantal aanvullingen en nuanceringen geleid:

- Het is nogmaals van belang te benadrukken dat in het onderzoek steeds is gevraagd naar activiteiten, ontwikkelingen en ook financiële aspecten *binnen het kader van Passend Onderwijs*. Die toelichting is van belang omdat ook buiten het kader van Passend Onderwijs middelen en mensen ingezet worden om studenten te ondersteunen. Het onderzoek laat zien wat er binnen het kader gebeurt, maar niet het hele plaatje, ook buiten het kader van Passend Onderwijs. Overigens verschilt de mate van binnen/buiten met de definiëring of afbakening van Passend Onderwijs die de instelling heeft gekozen.
- Het feit dat veel mbo-instellingen nu meer geld voor extra ondersteuning te besteden hebben, is een gevolg van de opheffing van de leerlinggebonden financiering. Aan die LGF zat vaak een vaste inzet van ambulante begeleiders vast, die afkomstig waren van buiten de mbo-instelling (vanuit de toenmalige REC's). Nu die middelen rechtstreeks naar de mbo-instellingen gaan, is er geen 'automatische' inzet van ambulante begeleiders meer. De instellingen kunnen zelf bepalen hoe zij de middelen inzetten, bijvoorbeeld door de inzet van ambulante begeleiders te continueren of door voor een geheel andere aanpak te kiezen. Strikt genomen is er dus niet meer geld beschikbaar voor extra ondersteuning, maar is de beslissingsruimte voor de mbo-instellingen vergroot. De instellingen zelf zullen dat ervaren als 'meer geld voor extra ondersteuning'.
- De specifieke situatie van de mbo-instelling bepaalt ook mee hoe het financiële plaatje er uitziet. Zo werden voorbeelden genoemd van instellingen die als gevolg van de verevening in de komende jaren het budget moesten verlagen. In een ander voorbeeld werd een instelling genoemd waar sprake was van financiële nood en het voormalige LGF-budget slechts voor een deel aan de ondersteuning besteed kon worden.
- Nu instellingen zelf kunnen bepalen hoe zij de voormalige LGF-middelen inzetten kiezen sommige instellingen bewust voor een andere verdeelsleutel. Zo werden voorbeelden genoemd van minder begeleidingsuren per student om meer studenten te kunnen bedienen, of andere vormen van begeleiding zoals groepsbegeleiding.
- Het budget dat beschikbaar is voor Passend Onderwijs hangt af van de definitie van Passend Onderwijs die de instelling kiest. Dat verklaart ook waarom instellingen van het type SMAL vaker aangeven meer geld beschikbaar te hebben. Als het voormalige LGF-budget bijvoorbeeld grotendeels naar Studie & Handicap gaat voor

de doelgroep studenten met een beperking (of iets ruimer), dan is dat een andere verdeling dan wanneer het geld ingezet wordt voor de brede doelgroep van alle studenten met een ondersteuningsbehoefte (zoals bij type BREED).

Daarmee is een wezenlijk vraagstuk benoemd, dat in de panelsessies ook expliciet genoemd werd: wat betekent de definitie van Passend Onderwijs voor de inzet van middelen voor ondersteuning binnen de instelling. Er zijn ook andere budgetten (binnen de lumpsum) die een label hebben dat met ondersteuning van studenten te maken heeft. Het gaat bijvoorbeeld om middelen voor schoolmaatschappelijk werk, middelen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten, middelen voor de aanpak van verzuim en middelen in het kader van de zogenaamde plusvoorzieningen. De vraag is hoe die middelen ingezet worden en hoe zich dit verhoudt tot Passend Onderwijs. Is er sprake van verschillende budgetten en werkgebieden binnen de instelling, met apart beleid en uitvoering? Of is er juist één budget dat breed en integraal ingezet kan worden, gebaseerd op één samenhangend beleid? Het onderzoek biedt op die vragen geen volledig antwoord. Het onderscheid tussen de twee typen BREED en SMAL is een deel van het antwoord. Type SMAL instellingen zullen eerder Passend Onderwijs naast andere budgetten en beleidsterreinen definiëren, terwijl type BREED instellingen juist eerder voor integraal zullen kiezen. Voor een belangrijk deel is het echter nog te vroeg om een goed antwoord op de vragen te kunnen geven. Passend Onderwijs en het overgehevelde budget zijn nieuw en nog volop in ontwikkeling.

Hoezeer de toekomst nog ongewis is, blijkt ook uit de verwachtingen die de instellingen hebben omtrent de financiële situatie voor de komende jaren. In de volgende twee tabellen is weergegeven in hoeverre de instellingen de beschikbare middelen nu en in de komende jaren toereikend achten.

Tabel 6.16 – Mate waarin de beschikbare financiële middelen op dit moment toereikend zijn om Passend Onderwijs uit te kunnen voeren (percentages, N = 61)

	Ruim toereikend	Net toereikend	Net niet toereikend	Ruim niet toereikend	Weet niet / niet bekend
BREED	15	27	22	7	29
SMAL	5	65	25	5	0
Totaal	12	39	23	7	20

Tabel 6.17 – Mate waarin de beschikbare financiële middelen in de komende jaren naar verwachting toereikend zijn om Passend Onderwijs uit te kunnen voeren (percentages, N = 61)

	Ruim toereikend	Net toereikend	Net niet toereikend	Ruim niet toereikend	Weet niet / niet bekend
BREED	7	20	17	24	32
SMAL	0	20	25	25	20
Totaal	5	23	20	25	28

Zeventig procent van de instellingen type SMAL acht de huidige beschikbare middelen toereikend, maar voor de komende jaren ligt dat percentage – net als bij type BREED – veel lager.

6.5 Samenwerking

Veel van de ondersteuning die studenten nodig hebben kan de mbo-instelling zelf bieden. Zoals besproken beschikken de instellingen vaak over eigen specialisten en begeleidingscapaciteit. Dat geldt zeker voor de grotere instellingen. Toch zullen ook die instellingen voor specifieke vragen een beroep moeten doen op externe partijen, bijvoorbeeld als het gaat om hulpverlening. Bij de intake is de samenwerking en informatieoverdracht met het voorgaande onderwijs een belangrijk thema. Bij de uitstroom en daarvoor al bij de stage is de samenwerking met partijen rondom werk en inkomen van belang.

In de enquête is een lange lijst van mogelijke samenwerkingspartners voorgelegd en gevraagd met welke partijen de mbo-instelling samenwerking heeft in het kader van Passend Onderwijs. Die laatste toevoeging is van belang, omdat ook op andere vlakken samenwerking kan bestaan. Het gaat hier uitsluitend om het kader van Passend Onderwijs, wetend dat de afbakening per instelling kan verschillen.

De onderstaande tabel toont een overzicht van de partijen waarmee samenwerking is, uitgesplitst naar de twee typen BREED en SMAL. In de laatste kolom van de tabel is de p-waarde (significantie) van het verschil bij een chi-kwadraattoets weergegeven als ondersteuning voor de interpretatie van de gevonden verschillen.

Tabel 6.18 – Partijen waarmee samenwerking bestaat in het kader van Passend Onderwijs (percentage instellingen dat de partij noemt, N = 61)

	Totaal	BREED	SMAL	Significantie verschil
Leerplicht, RMC	71	79	55	.056
Gemeente(n)	65	71	50	.099
Scholen Voortgezet onderwijs	63	67	55	.374
Andere mbo-instellingen	60	62	55	.604
Samenwerkingsverbanden VO	58	52	70	.189
Voortgezet speciaal onderwijs	55	43	80	.006
Aanbieder(s) jeugdzorg	42	50	25	.062
Praktijkonderwijs	40	43	35	.555
Aanbieder(s) GGZ	39	45	25	.126
UWV	31	36	20	.210
REA College	31	36	20	.210
Jongerenloket	26	29	20	.471
Jongerenwerk, welzijnswerk	26	29	20	.471
Bedrijven	21	24	15	.426
Sociale werkvoorziening	10	12	5	.390
Sociale Dienst	8	12	0	.108
Aanbieder(s) dagbesteding	3	5	0	.321

Het overzicht laat duidelijk het verschil tussen de twee typen instellingen zien:

- Instellingen type BREED hebben met alle partijen vaker samenwerking dan de type SMAL instellingen, op twee uitzonderingen na, namelijk de Samenwerkingsverbanden VO (of Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, zoals ze nu heten) en de scholen voor Voortgezet speciaal onderwijs (VSO). De instellingen van het type SMAL hebben vanuit de LGF-voorgeschiedenis heel vaak samenwerking met de Samenwerkingsverbanden en met het VSO.
- De relatief veel voorkomende samenwerking met zorgaanbieders (jeugdzorg, GGZ) bij type BREED past in de bredere afbakening van de doelgroep, namelijk inclusief de studenten met problemen in de thuissituatie en persoonlijke sfeer.
- Hoewel samenwerking met partijen in het domein van werk en inkomen (Sociale Dienst, UWV, Sociale werkvoorziening, Jongerenloket) over het geheel genomen niet zo vaak voorkomt, valt het op dat ook hier de type BREED instellingen vaker samenwerking hebben. Mogelijk dat de komst van de Participatiewet, waarbij de gemeenten een grotere taak en verantwoordelijkheid krijgen, zal leiden tot een uitbreiding en intensivering van de samenwerking op dit terrein. De eerste tekenen daarvan zijn nu al zichtbaar waar het gaat om de nieuwe entreeopleiding. Laag op de lijst van samenwerkingspartners staan de bedrijven. Vanzelfsprekend heeft het mbo, vooral in het kader van de BPV, zeer veelvuldig en intensieve samenwerking met bedrijven en instellingen. Hier gaat het specifiek om samenwerking in het kader van Passend Onderwijs en dan blijken bedrijven en instellingen

(nog) niet vaak als samenwerkingspartner te worden beschouwd (zie ook paragraaf 6.2).

- Met gemeenten en met name met Leerplicht/RMC wordt het vaakst samengewerkt. Dat zal een rechtstreeks gevolg zijn van de aanpak voortijdig schooloverlaten, waarbij al jaren wordt ingezet op regionale convenanten en samenwerking.
- De samenwerking met scholen uit het voortgezet onderwijs is eveneens breed verspreid. Dat blijkt ook uit het feit dat de mbo-instellingen vaak contact hebben met de voorgaande school bij de (speciale en reguliere) intake (zie paragraaf 5.2 en 5.3).
- Opvallend is dat zestig procent van de instellingen aangeeft met andere mbo-instellingen samen te werken in het kader van Passend Onderwijs. In de panelsessies werd erop gewezen dat juist de kenniskringen Passend Onderwijs een belangrijke vorm van uitwisseling en samenwerking vormen voor de mbo-instellingen.

Over het geheel genomen worden er rondom de samenwerking met externe partijen weinig knelpunten genoemd door de instellingen. De samenwerking met de gemeenten komt wel als een aandachtspunt naar voren.

Tabel 6.19 – Is er over de invoering van Passend Onderwijs overleg met één of meer gemeenten? (percentages, N = 61)

	Ja, regelmatig	Ja, incidenteel	Nee, geen overleg	Weet niet / niet bekend
BREED	44	32	20	5
SMAL	10	65	20	5
Totaal	33	43	20	5
BREED-KLEIN (31)	29	42	23	7
BREED-GROOT (10)	90	0	10	0
SMAL-KLEIN (10)	10	60	30	0
SMAL-GROOT (10)	10	70	10	10

Het blijkt dat instellingen van het type BREED vaker regelmatig overleg hebben met gemeente(n) over de invoering van Passend Onderwijs en meer in het bijzonder de instellingen van het subtype BREED-GROOT. Daarin onderscheiden deze grote instellingen zich van de andere grote instellingen, die voor een smalle benadering van Passend Onderwijs kiezen. Het lijkt een bevestiging van het beeld dat de grote instellingen die als BREED zijn te typeren duidelijk bewust voor de brede benadering hebben gekozen.

Het valt ook op dat twintig procent van de instellingen type SMAL de samenwerking met gemeente(n) als knelpunt noemt. Als probleem wordt genoemd dat men nog

geen aansluiting heeft, als mbo-instelling, op de ontwikkelingen rondom de jeugdzorg. In de panelsessies werden twee nuanceringen aangebracht:

- Er werd op gewezen dat het overleg over Passend Onderwijs met gemeenten mogelijk wel degelijk plaatsvindt, maar dan niet in de vorm van een separaat overleg, maar als agendapunt in een breder overleg. Daardoor zou het wellicht minder zichtbaar zijn.
- Er werd opgemerkt dat voor overleg twee partijen of meer nodig zijn en dat het ontbreken van regelmatig overleg niet altijd bij de mbo-instelling hoeft te liggen. Zeker als het gaat om overleg met gemeenten in een grotere regio is het niet altijd eenvoudig dit te organiseren vanuit het mbo. Daarvoor is de inbreng van de gemeenten zelf noodzakelijk.

Ouders

Tot slot van deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan de rol van ouders. Hoewel anders van aard vormt ook de samenwerking met de ouders een belangrijk aspect van Passend Onderwijs. Er zijn verschillende signalen dat de mbo-instellingen de ouders van studenten serieus (willen) nemen. Zo betreft tachtig procent van de instellingen de ouders bij de speciale intake (zie paragraaf 6.3) en hebben bijna alle instellingen hun ondersteuningsprofiel bekend gemaakt aan ouders of zijn dat voornemens om te doen.

Uit de enquête komt naar voren dat 44 procent van de instellingen verwacht dat de rol van ouders binnen hun instelling door de invoering van Passend Onderwijs groter zal worden. De helft (50%) van de instellingen denkt dat de rol van ouders niet zal veranderen.

Op dit moment leidt de invoering van Passend Onderwijs in het mbo (nog) niet tot een toename van klachten of vragen. Het merendeel (64%) van de instellingen geeft aan dat het aantal klachten en vragen gelijk is gebleven met voorgaande jaren. Zes procent ziet een stijging en acht procent een daling. Bij de overige is het niet bekend.

7 Samenvatting en conclusies

Onderzoek

Met ingang van het schooljaar 2014-2015 is Passend Onderwijs van start gegaan in het mbo. Hoewel voor het mbo vergelijkbare doelen gelden wat betreft zorgplicht en passende ondersteuning als in het primair en voortgezet onderwijs, is het kader voor het mbo duidelijk anders. Het belangrijkste verschil is dat mbo-instellingen vrij zijn om zelf te bepalen wat zij onder Passend Onderwijs verstaan en hoe zij daaraan invulling geven.

In opdracht van NRO is in de periode oktober 2014 tot en met januari 2015 onderzoek verricht onder alle mbo-instellingen met als doel om de actuele stand van de invoering van Passend Onderwijs te beschrijven en om aan de hand van een typologie zichtbaar te maken hoe de instellingen Passend Onderwijs invullen. Aan het onderzoek, bestaande uit onder meer een schriftelijke enquête, interviews en panelsessies, hebben 66 van de 67 mbo-instellingen in Nederland meegewerkt. Het uitgevoerde onderzoek is de startmeting voor een lange termijn evaluatie van Passend Onderwijs die medio 2015 van start gaat.

Typologie

Het belangrijkste doel van het onderzoek was om vast te stellen of er verschillende typen zijn wat betreft de invulling van Passend Onderwijs in het mbo. Voor de typologie is, op basis van vooronderzoek, gekeken naar vier dimensies: centrale/decentrale invoering, inclusieve/exclusieve benadering, smalle/brede afbakening doelgroep en nadruk in basis/extra ondersteuning. De eerste twee dimensies bleken niet duidelijk onderscheidend: de meeste instellingen kiezen voor centraal beleid inzake Passend Onderwijs gecombineerd met een gemengd centrale/decentrale uitvoering. In het beleid wegen de instellingen zowel toegankelijkheid (inclusiviteit) als diplomakans (exclusiviteit) zwaar mee.

De twee andere dimensies, breed/smal en basis/extra ondersteuning, hebben wel een duidelijk onderscheidend karakter en een zekere onderlinge samenhang. De basis van de geconstrueerde typologie is de afbakening van de doelgroep voor Passend Onderwijs die de instellingen kiezen. Daarin zijn grofweg twee benaderingen te onderscheiden, die respectievelijk met SMAL en BREED worden aangeduid:

- SMAL is feitelijk een voortzetting van de LGF-lijn, zoals die tot 2014-2015 bestond. De doelgroep omvat met name jongeren met een beperking, voorheen herkenbaar aan een LGF-indicatie. Nu die indicatie is verdwenen bepalen de instellingen zelf de afbakening. Instellingen van het type SMAL kiezen voor studenten met een beperking of met vergelijkbare, aan de persoon gebonden kenmerken. Onderscheid met het type BREED is dat in de smalle afbakening jongeren met problematiek in

de thuissituatie of persoonlijke levenssfeer niet tot de doelgroep behoren. Ook instellingen van het type SMAL bieden ondersteuning aan deze studenten, maar zij doen dit niet onder de vlag van Passend Onderwijs.

- BREED verwijst naar het breed definiëren van de doelgroep voor Passend Onderwijs. In feite laten instellingen van dit type de doelgroepbenadering los en kijken zij per individueel geval of en in welke mate er sprake is van een ondersteuningsbehoefte.

De afbakening van Passend Onderwijs langs de lijn SMAL/BREED heeft directe gevolgen voor de verdere invulling van Passend Onderwijs, waaronder de basis- en extra ondersteuning.

SMAL

In grote lijn zetten de instellingen van het type SMAL meestal de voormalige LGF-lijn voort: de nadruk ligt op de extra ondersteuning die geboden kan worden voor studenten met een beperking. Nieuw is dat de instellingen nu zelf moeten bepalen welke studenten tot de 'smalle' doelgroep behoren en welke niet. De instellingen type SMAL worstelen nog met de criteria en procedures die zij daarvoor moeten hanteren en noemen de afbakening als één van de belangrijkste knelpunten in deze fase van de invoering van Passend Onderwijs. Duidelijk is dat zij de grens van de doelgroepafbakening nu ruimer trekken en nu meer studenten een vorm van extra ondersteuning toewijzen. Die verandering roept voor de instellingen type SMAL vragen op over de organisatie en op termijn de bekostiging van Passend Onderwijs.

In het kader van Passend Onderwijs proberen de instellingen type SMAL een verbinding te maken (of te verbeteren) tussen de extra tweedelijns ondersteuning voor studenten met een beperking en de begeleiding en ondersteuning die in en door de onderwijsteams geboden moeten worden. Zo bezien staat SMAL niet voor geïsoleerd. Juist de verbinding met het primaire proces is een zorg- en aandachtspunt.

Het type SMAL komt relatief vaker voor bij grote mbo-instellingen (van meer dan 10.000 deelnemers). Een belangrijke verklaring daarvoor is het grotere volume zorgstudenten dat deze instellingen hebben en de vaak grotere, gespecialiseerde zorgstructuur. Veelal wordt ervoor gekozen om Passend Onderwijs te koppelen aan één deel van de zorgstructuur (vaak Studie & Handicap).

De keuze voor SMAL is deels een pragmatische keuze: instellingen kiezen ervoor om Passend Onderwijs en de daarbij behorende verplichtingen te beperken tot een hanteerbaar deel van de studentenpopulatie. Sommige instellingen geven aan op termijn wel naar verbreding toe te willen.

BREED

Ook voor de meeste instellingen van het type BREED is Passend Onderwijs grotendeels een voortzetting van de bestaande aanpak: bijna alle (98%) instellingen van het type BREED geven aan dat het gaat om geheel of gedeeltelijke voortzetting van bestaand beleid. De meeste van deze instellingen, waaronder alle vakinstellingen en de meeste AOC's, zijn relatief klein van omvang en kennen doorgaans geen omvang-

rijke en gespecialiseerde zorgstructuur. De verschillende vormen van ondersteuning zijn meestal ondergebracht in één multidisciplinair team. Het ligt dan ook voor de hand dat Passend Onderwijs niet wordt toegespitst op een afgebakende doelgroep zoals bij het type SMAL.

BREED komt dus veel voor bij kleinere instellingen, maar ook de helft van de grote instellingen kiest voor BREED. Bepalend daarbij lijkt de wens van deze instellingen om in het kader van Passend Onderwijs nadrukkelijk met de basisondersteuning aan de slag te gaan.

Voor de instellingen van het type BREED ligt de nadruk op de basisondersteuning: het proces in de klas en tijdens de BPV. De aandacht is daardoor minder gericht op de extra ondersteuning en meer op de onderwijsteams die de basisondersteuning moeten uitvoeren.

Stand van zaken invoering

Vrijwel alle instellingen hebben de invoering actief opgepakt. De formele vereisten, zoals het vastleggen van ondersteuningsafspraken in een bijlage bij de Onderwijs-overeenkomst en het opstellen van ondersteuningsprofielen, zijn of worden door de meeste instellingen uitgevoerd. Dat Passend Onderwijs actief wordt ingevoerd, blijkt ook uit de betrokkenheid van zowel bestuur als management en uit het feit dat vrijwel overal werk- of stuurgroepen zijn geformeerd en beleid is vastgesteld.

De impact van Passend Onderwijs wordt op dit moment door de meeste instellingen niet als heel groot beoordeeld. Veelal gaat het deels om een voortzetting van bestaand beleid en deels om nieuwe elementen. Nieuw zijn vooral de formele vereisten, zoals genoemd, en de daardoor veranderende procedures voor de intake en ondersteuningstoewijzing. De meer inhoudelijke veranderingen die Passend Onderwijs brengt, zoals de verbetering van de basisondersteuning of de verbinding tussen extra en basisondersteuning, staan nog aan het begin.

Toelatingsbeleid

Er zijn geen aanwijzingen in het onderzoek dat Passend Onderwijs op dit moment op grotere schaal leidt tot aanpassing van het toelatingsbeleid van instellingen. Voor zover er sprake is van veranderingen gaat het eerder om procedurele aanpassingen. Het is niet gebleken dat het aantal afwijzingen is toe- of afgenomen sinds de start van Passend Onderwijs.

Intake en ondersteuningsaanbod

Behoudens de veranderingen door Passend Onderwijs, zoals hiervoor beschreven, geldt voor de intake en het ondersteuningsaanbod dat vooral de bestaande werkwijzen worden voortgezet. Mbo-instellingen kennen een inmiddels lange traditie van ondersteuning van studenten en ook de intake is sinds enkele jaren volop in ontwikkeling. Passend Onderwijs plaatst daarbij nieuwe accenten en stelt ook nieuwe vragen.

Financiën Passend Onderwijs

Sinds 1 augustus 2014 is de LGF (voor cluster 3 en 4) verdwenen en wordt het budget toegevoegd aan de lumpsum van de mbo-instellingen. Op dit moment geven de meeste instellingen aan toereikende middelen te hebben voor de extra ondersteuning. De overheveling van het budget heeft geleid tot een verruiming van de bestedingsmogelijkheden bij de meeste mbo-instellingen nu de verplichte inzet van ambulante begeleiding (vanuit de REC's) is losgelaten. Voor de komende jaren verwachten veel instellingen dat de beschikbare middelen niet meer toereikend zullen zijn.

Samenwerking

Mbo-instellingen werken in het kader van Passend Onderwijs samen met een breed scala van externe partijen. De instellingen van het type BREED richten zich daarbij ook en vaker op partijen rondom werk en inkomen en rondom zorg en hulpverlening. Instellingen van het type SMAL werken vooral vaak samen met Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs in het VO en scholen voor VSO. Dat sluit aan bij hun focus op de traditionele LGF-doelgroep.

De samenwerking met de gemeenten op het gebied van Passend Onderwijs is een aandachtspunt. Nu vindt die samenwerking vooral plaats in het kader van de aanpak voortijdig schoolverlaten (met Leerplicht en RMC). Voor de toekomst wordt ook de samenwerking op het gebied van de Jeugdhulp en Participatiewet belangrijker.

Slotoverwegingen: Passend Onderwijs in het mbo

Zoals gezegd vormt het uitgevoerde onderzoek de startmeting voor een meerjarige monitor en evaluatie van Passend Onderwijs in het mbo. Voor het doel van het vervolgonderzoek en als reflectie op de gepresenteerde bevindingen volgen tot slot enkele overwegingen.

- Het onderzoek laat zien dat er twee verschillende benaderingen van Passend Onderwijs worden gehanteerd, met een eigen doelgroepafbakening en met gevolgen voor de accenten en invulling van Passend Onderwijs. Het verschil in benadering past bij de vrijheid die instellingen in het mbo hebben om hun eigen beleid te bepalen. Zeker in deze fase van de invoering van Passend Onderwijs is geen waardeoordeel te geven over de een of andere benadering. Dat neemt niet weg dat het ontbreken van een eenduidige definitie van Passend Onderwijs gevolgen heeft voor onder meer vervolgonderzoek en registraties, zoals uitgevoerd door DUO. Wanneer gesproken wordt over Passend Onderwijs in het mbo, de doelgroep, inhoud en effectiviteit daarvan, moet telkens worden aangegeven over welk type van Passend Onderwijs gesproken wordt, omdat anders misverstanden en verkeerde gevolgtrekkingen dreigen.
- Het is de vraag of de typologie gebaseerd op BREED en SMAL een tijdelijk fenomeen is. Het is goed denkbaar dat op den duur alle instellingen tenderen naar een aanpak die zich meer als BREED laat kenmerken. Daarvoor zijn wel aanwijzingen: een deel van de instellingen van het type SMAL kiest tijdelijk of op praktische gron-

den voor SMAL, maar zou inhoudelijk gezien wel naar BREED willen. Ook de instellingen type SMAL onderschrijven de doelstellingen van Passend Onderwijs om meer op ondersteuningsbehoefte te sturen en minder op doelgroepkenmerken. Zo bezien zou de tweedeling tussen SMAL en BREED in de loop van de komende jaren kunnen verdwijnen en opgaan in een algemeen geldende, meer brede benadering.

Echter een ander scenario is ook denkbaar, waarin instellingen die nu voor BREED kiezen de versterking van de basisondersteuning (en onderwijskwaliteit) aanvliegen vanuit de doelen van Passend Onderwijs, terwijl instellingen die nu voor SMAL kiezen ook met de basisondersteuning en onderwijskwaliteit aan de slag gaan, maar wellicht vanuit andere doelstellingen, zoals die in Focus op Vakmanschap. Zouden die twee verschillende aanvieligrotes kunnen leiden tot ook op langere termijn verschillende typen?

- Het onderzoek richtte zich specifiek op de invoering en invulling van Passend Onderwijs. Die afgrenzing past beter bij het type SMAL waar Passend Onderwijs – gechargeerd gesteld – betrekking heeft op studenten met een beperking. Voor de instellingen van het type BREED vloeit Passend Onderwijs echter over in aanpalende beleidsvelden, zoals voortijdig schoolverlaten. Hoe dan ook is de vraag of het verstandig is om Passend Onderwijs los van deze aanpalende velden te beschrijven en onderzoeken. Uiteindelijk is het van belang of instellingen studenten met een ondersteuningsbehoefte kunnen helpen en niet of dat onder de vlag van Passend Onderwijs of een andere vlag gebeurt. Door eenzijdig alleen de acties en samenwerking binnen het kader van Passend Onderwijs te beschrijven, blijft feitelijk een groot ander deel van de ondersteuning buiten beeld. De samenhang en overlap tussen Passend Onderwijs, VSV-aanpak, verzuimaanpak, schoolmaatschappelijk werk, jeugdteams in het mbo, invoering van de entreeopleidingen, ontwikkeling van loopbaanleren (LOB), plusvoorzieningen en tal van andere lijnen is niet alleen voor toekomstig onderzoek een aandachtspunt. Ook binnen de instellingen zelf wordt de vraag gesteld hoe men om moet gaan met Passend Onderwijs naast de andere thema's.
- Om het effect van Passend Onderwijs te kunnen beoordelen moet nadrukkelijk ook worden gekeken naar de impact op de werkvloer: de wijze waarop onderwijs en ondersteuning aangeboden worden binnen de onderwijsteams en de mate waarin studenten met ondersteuningsbehoeften daarmee geholpen worden. De nu uitgevoerde meting laat zien dat veel instellingen aan het begin staan van een nieuwe ontwikkelslag op dit punt. In het vervolgonderzoek zou die ontwikkelslag gevolgd moeten worden. De huidige meting laat ook zien dat binnen de meeste instellingen er verschillen bestaan tussen de opleidingsteams in de basisondersteuning. Het is daarom aan te bevelen dat het vervolgonderzoek niet alleen op instellingsniveau de ontwikkelingen monitort, maar ook binnen de instellingen, op het niveau van opleidingsteams, analyseert hoe 'passend' onderwijs en ondersteuning worden vormgegeven. Daarbij geldt de hiervoor gemaakte opmerking dat gekozen zou moeten

worden voor een brede blik die zowel Passend Onderwijs als de aanpalende beleidsvelden omvat.

Bijlage

De volgende tabel toont de behaalde respons. In de laatste drie kolommen is met een kruisje aangegeven welk deel van de vragenlijst (zie hiervoor) is ingevuld.

Tabel 2.1 – Respons enquête alle mbo-instellingen

BRIN	Naam mbo-instelling	Type ¹	Deel 1: Beleid	Deel 2: Organisatie	Deel 3: Uitvoering	Aantal res- pondenten
00GT	ROC Albeda College	ROC	x	x	x	1
01AA	Landstede	ROC	x	x	x	3
01IC	AOC Oost	AOC		x		1
01NJ	AOC Terra	AOC	x	x	x	2
01OE	Wellantcollege	AOC	x	x	x	1
02OV	Leidse instrumentmakers School	VI	x	x	x	1
02PA	Mediacollege Amsterdam	VI	x	x	x	1
02PG	Hout en Meubileringscollege	VI	x	x	x	2
02PK	Nimeto Utrecht	VI	x	x	x	1
02PN	Cibap	VI	x	x	x	1
04CY	ROC Rivier	ROC	x	x	x	1
04EU	ROC Kop van Noord-Holland	ROC	x	x	x	2
04FO	ROC Koning Willem I	ROC	x	x	x	1
04NZ	Soma College	VI	x	x	x	1
05EA	Scheepvaart en Transport College	VI	x	x	x	1
08PG	ROC Friese Poort	ROC	x	x	x	2
09MR	Hoornbeeck College	ROC	x	x	x	1
11UL	Edudelta Onderwijsgroep	AOC	x	x	x	1
12VI	Nordwin College	AOC	x	x	x	2
13US	AOC De Groene Welle	AOC			x	1
14NZ	Menso Alting College Mbo	ROC	x	x	x	1
14YD	Lentiz	AOC	x	x	x	1
17WH	SVO Opleidingen	VI	x	x	x	3
18XX	Berechja College	VI	x	x	x	1
20MQ	ROC Da Vinci College	ROC	x	x	x	1
21CS	Citaverde College	AOC	x	x	x	1
21CY	Prinsentuin College	AOC	x	x	x	1
23JA	Grafisch Lyceum Rotterdam	VI	x	x	x	1
23KG	Grafisch Lyceum Utrecht	VI	x	x	x	1
24ZZ	ROC Graafschap College	ROC	x	x	x	1

BRIN	Naam mbo-instelling	Type ¹	Deel 1: Beleid	Deel 2: Organisatie	Deel 3: Uitvoering	Aantal res- pondenten
25EF	AOC Clusius College ²¹	AOC	x	x	x	5
25GV	Groenhorst	AOC	x	x	x	3
25LF	Rijn IJssel	ROC	x	x	x	1
25LG	ROC Friesland College	ROC	x	x	x	1
25LH	ROC Midden Nederland	ROC	x	x	x	1
25LJ	ROC Ter AA	ROC	x	x	x	3
25LN	ID College	ROC	x	x	x	1
25LP	ROC Zadkine	ROC	x	x	x	1
25LR	ROC Flevoland	ROC	x	x	x	2
25LT	ROC Gilde Opleidingen	ROC	x	x	x	2
25LU	ROC Alfa College	ROC	x	x	x	1
25LV	SG De Rooi Pannen	ROC	x			1
25LW	ROC Noorderpoortcollege	ROC	x	x	x	2
25LX	ROC West Brabant	ROC	x	x	x	1
25LZ	ROC Tilburg	ROC	x	x	x	2
25MA	ROC Leiden	ROC	x	x	x	2
25MB	Summa College	ROC				
25PJ	ROC Deltion College	ROC	x	x	x	1
25PL	ROC Leeuwenborgh	ROC	x	x	x	1
25PM	ROC Onderwijsgroep A12	ROC	x	x	x	1
25PN	ROC Nijmegen	ROC	x	x	x	1
25PT	ROC Horizon College	ROC	x	x	x	1
25PU	ROC Arcus College	ROC	x	x	x	1
25PV	Scalda	ROC	x	x	x	1
25PW	ROC Drenthe College	ROC	x	x	x	1
25PX	ROC Nova College	ROC	x	x	x	1
25PZ	ROC van Amsterdam	ROC	x	x	x	2
25RA	Regio College	ROC	x	x	x	2
26CC	Helicon Opleidingen	AOC	x	x	x	1
27DV	ROC Aventus	ROC	x	x	x	3
27GZ	ROC Mondriaan	ROC	x	x	x	1
27YU	ROC van Twente	ROC	x	x	x	1
28DE	ROC De Leijgraaf	ROC	x	x	x	1
30BC	SintLucas	VI	x	x	x	3
30RM	ROC TOP	ROC	x	x	x	2
30RN	MBO Utrecht	ROC	x	x	x	3
30RR	MBO Amersfoort	ROC	x	x	x	2

1. ROC = Regionaal Opleidingscentrum, AOC: Agrarisch Opleidingscentrum, VI: Vakinstelling.

²¹ AOC Clusius College heeft ervoor gekozen om de vragenlijst per vestiging in te vullen (Alkmaar, Hoorn, Schagen). De informatie uit alle drie de vragenlijsten zijn betrokken in het onderzoek. De typologie is echter gebaseerd op de gegevens van de hoofdvestiging van AOC Clusius College (Alkmaar).