

Position paper – Van passend onderwijs naar meer inclusief onderwijs in het mbo

Dit position paper dient om u een algemeen beeld te geven van passend onderwijs in het mbo. U leest hoe mbo-scholen studenten begeleiden, die vanwege bijvoorbeeld een beperking ondersteuning nodig hebben tijdens hun beroepsopleiding.

Het mbo streeft ernaar inclusief onderwijs te zijn: toegankelijk op alle niveaus voor iedereen die leerbaar en schoolbaar is, met als doel een zo goed mogelijke startpositie op de arbeidsmarkt en in de samenleving.

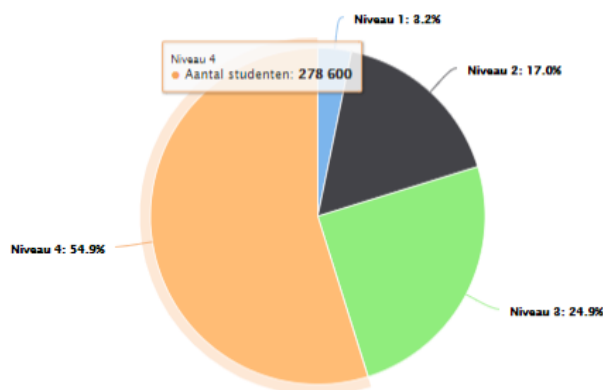
Passend onderwijs gaat om méér dan ‘enkel’ studenten met een erkende beperking en vraagt op alle mbo-niveaus aanpassingen in de onderwijsomstandigheden voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. Vaak is er sprake van gestapelde problematiek die om extra ondersteuning vraagt.

Het mbo is toenemend kansonderwijs voor jongeren en jongvolwassenen, die om bepaalde redenen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en via bijvoorbeeld de Entreeopleiding en niveau 2 een betere positie verwerven om mee te kunnen doen (sociaal domein). De mbo-scholen staan dagelijks voor hun opdracht voor iedere student een passende plek te realiseren.

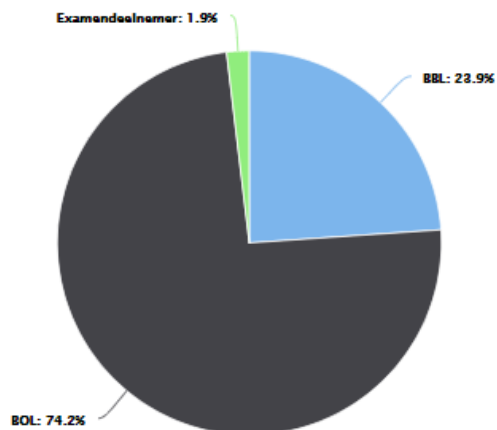
Daarbij worden ze soms geconfronteerd met vraagstukken en dilemma's die een stevig struikelblok kunnen vormen. In dit paper adresseren we deze.

Feiten en cijfers mbo*

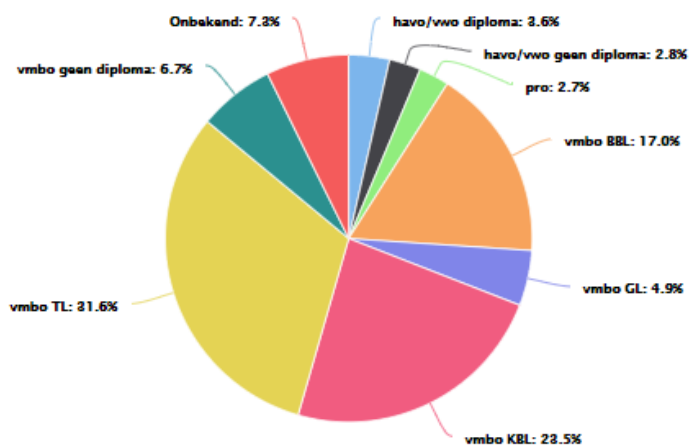
Het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs (60 scholen) verzorgt voor circa 495.000 studenten onderwijs op vier niveaus:



Het mbo kent twee leerwegen: bol en bbl



De vooropleiding van mbo'ers is zeer divers:



*Bron: Feiten en cijfers studiejaar 2018-2019 – Studenten in het mbo

<https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo>

Wettelijke kaders passend onderwijs in het mbo

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs ook in het mbo van kracht. Het mbo kent, anders dan in het po en vo, geen speciaal onderwijs. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte verplicht de mbo-scholen om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking – mits deze geen onevenredige belasting vormen voor de school. De (3-jarige) zorgplicht geeft schoolbesturen de verantwoordelijkheid 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. Hoe scholen ondersteuning bieden, maken zij kenbaar aan ouders en studenten (artikel 7.4.8. van de WEB). Afgesproken extra ondersteuning wordt met de betrokken student vastgelegd in een bijlage van de

onderwijsovereenkomst. De Wet regionale aanpak van voortijdig schoolverlaten verplicht mbo-scholen om aan te sluiten bij het (OOGO) overleg dat gemeenten, onderwijs en samenwerkingsverbanden voeren over de aansluiting tussen jeugdhulp en de extra ondersteuning die jongeren met een beperking in het onderwijs krijgen. Scholen zien dat dit kansen biedt om nog meer jongeren die zorg en begeleiding te bieden, waardoor ze zich op de meest passende plek kunnen ontwikkelen en ontplooiën.

Ontwikkeling van een smalle visie en aanpak naar een brede basisondersteuning leidt ertoe dat studenten worden ondersteund zonder dat daar een overeenkomst aan vooraf dient te gaan.

Voor de invoering van de wet Passend Onderwijs was er vrijwel bij alle mbo-scholen sprake van een 'smalle' aanpak gericht op de individuele student met een zogenaamd 'rugzakje' of LGF (leerling Gebonden Financiering): 2^e lijn. Na de invoering van de wet is er een duidelijke beweging op gang gekomen bij mbo-scholen naar een brede(re) basisondersteuning (1^e lijn) binnen de school. Dit werd veelal ook ingegeven door een grotere diversiteit en gestapelde problematiek van de doelgroepen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit betekent dat, naast de extra ondersteuning op het individu door inzet van (specifieke) deskundigheid, door scholen ook steeds meer ingezet wordt op de groep(s)dynamica en het ondersteunen van docenten en studieloopbaanbegeleiders in het vergroten van hun handelingsrepertoire bij het passend onderwijzen van een meer diverse populatie jongeren (1^e lijn).

Hoe wordt het mbo getoetst op naleving van wetgeving?

In opdracht van het ministerie van OCW doet het NRO een uitgebreid meerjarig onderzoek naar de uitvoering en naleving van de wet.

De monitor Passend Onderwijs in het mbo wordt jaarlijks door KBA Nijmegen (Ton Eimers) uitgevoerd. Voor het sectorrapport 2018 zie [Evaluatie-passend-onderwijs-Sectorrapport-mbo.pdf](#)

Belangrijkste conclusies:

- de impact van de verschuiving van een smalle aanpak (op basis van Leerling Gebonden Financiering) naar een breder ondersteuningsaanbod is groot en leidt tot veranderingen in de inrichting, organisatie en uitvoering van het onderwijs.
- De meeste studenten met een extra ondersteuningsbehoefte in het mbo voelen zich welkom, gehoord en betrokken. Vrijwel alle scholen betrekken ouders/verzorgers van minderjarige studenten bij het maken van afspraken over extra ondersteuning.

We bieden ook passend onderwijs aan jongeren/jongvolwassenen uit sociaal domein

Het mbo richt zich nadrukkelijk op het bieden van beroepsonderwijs voor iedereen. Het mbo in Nederland staat daarmee open voor jongeren en volwassenen met zeer uiteenlopende vooropleidingen, beroepswensen en leercapaciteiten. Door ontwikkelingen als het VN Verdrag Handicap, diverse decentralisaties naar de gemeenten, de participatiewet en (arbeids)migratie zien mbo-scholen de diversiteit van de instroom, ook van doelgroepen met een pluriforme extra ondersteuningsbehoefte, meer toenemen. Dat het Nederlandse mbo in staat is om een passend programma te bieden aan al die doelgroepen blijkt uit de statistieken van Eurostat over het percentage NEET's (Not in Education, Employment or Training). Hieruit blijkt dat Nederland met zijn brede toegankelijkheid en vangnetten, in Europa het laagste percentage jongeren kent, die noch in een opleiding zitten, noch aan het werk zijn¹. (bijlage 1)

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180712-4?inheritRedirect=true>

In de praktijk vervult het beroepsonderwijs dus (toenemend) een functie voor jongeren en (jong)volwassenen voor wie feitelijke diplomering niet altijd haalbaar is. De grens tussen passend onderwijs voor (1) studenten met een beperking op alle niveaus en (2) kansonderwijs voor jongeren en jongvolwassenen met een afstand tot de arbeidsmarkt is niet met een schaarste te knippen. Enig onderscheid is de vertegenwoordiging op de verschillende niveaus: de eerste groep is op alle mbo-niveaus te vinden, de tweede groep overwegend in de Entree-opleiding en op niveau 2.

Extra ondersteuning voor elke student die dat nodig heeft in de praktijk

Scholen bieden steeds vaker een brede aanpak met meer teamverantwoordelijkheid en een cruciale rol voor studieloopbaanbegeleiders/mentoren. Veel scholen zetten daarbij in op een breed pakket aan schoolnabije en soms zelfs door school georganiseerde zorg voor studenten: van schuldhulpverlening tot psychische problematiek en huiselijk geweld. Om dit mogelijk te maken hebben scholen geïnvesteerd in het aantrekken of inhuren van verschillende (zorg- en welzijn)professionals. Schoolpsychologen, orthopedagogen, etc. ondersteunen studenten en/of teams vanuit hun specifieke deskundigheid in het onderwijsleerproces.

Uitdagingen en dilemma's van mbo-scholen

- Scholen hebben veel geïnvesteerd in de Entree- en niveau 2-opleidingen. Het is een uitdaging om ook de benodigde extra ondersteuning op de niveau 3 en 4 opleidingen verantwoord te kunnen blijven vormgeven, zeker nu de vsv op niveau 3 en 4 licht lijkt te stijgen. De beschikbare budgettaire ruimte stelt scholen voor dilemma's: je kunt elke eurocent maar één keer uitgeven.
 - Lokale overheden in het Sociale Domein kloppen steeds vaker bij mbo-scholen aan om specifieke doelgroepen met een extra ondersteuningsbehoefte leerroutes te bieden, voor wie een diplomagericht traject nog ver uit zicht is. Het is vaak nodig deze studenten meer ontwikkelruimte qua tijd te bieden in het onderwijs om hen optimale kansen te bieden.
Scholen willen graag ook deze handschoen oppakken maar zien zich geconfronteerd met perverse prikkels. De bekostiging van scholen mag nooit een reden zijn om risico's te mijden of kansen aan jongeren te onthouden (brief minister van OCW 2016 over gelijke kansen) om een diploma te halen. Echter, scholen zien zich geconfronteerd met strafmaatregelen vanuit de overheid als het ondanks alle inspanningen van iedereen in en om de school toch niet lukt om een student naar de eindstreep met een diploma te begeleiden. Die 'straf' voor de school is dan aanzienlijk: voor elke student die de eindstreep niet haalt mist de diplomacomponent in de bekostiging. Als het om grotere aantallen studenten gaat loopt dat behoorlijk in de papieren, waardoor de middelen waarover een school kan beschikken wordt beperkt en het onderwijs onder druk komt te staan.
 - De ruimhartige toegang, ook voor doelgroepen met multi-complexe vraagstukken, heeft een logisch effect op het aantal voortijdig schoolverlaten (stijgt) en rendement (daalt). En dat heeft gevolgen voor het toezicht en de waardering voor de prestaties van een school. Doet die school het dan niet goed? Natuurlijk wel: het is goed dat deze jongeren, al is het met een mbo certificaat of mbo-verklaring, zoveel mogelijk onderwijs genieten en wellicht later alsnog een diploma halen. Dat komt echter niet tot uiting in het huidige toezicht.
 - In een aantal gevallen zal anders gekeken dienen te worden naar doelmatigheid van mbo-opleidingen in het belang van bepaalde groepen studenten in een kwetsbare positie met extra
-

ondersteuningsbehoeften. De minister stelt in haar brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 maart jl. (blz. 2 in reactie op de motie van El Yassini), dat bij de keuze van het aantal opleidingsplaatsen veel factoren een rol spelen, zoals de brede opdracht van het mbo (opleiden voor de arbeidsmarkt, voor doorstroom en voor deelname aan de samenleving), regionale spreiding etc. Dit is het geval wanneer het mbo bepaalde groepen studenten in een meer kwetsbare positie ontwikkelkansen wil bieden. Zo zijn er bijvoorbeeld niveau 2 opleidingen in het creatieve of economisch/ administratieve domein, waarvoor het arbeidsmarktpotentieel beperkt is, maar die wel bij uitstek geschikt zijn om kansen te bieden aan jongeren met een specifieke beperking. Voor het merendeel van deze jongeren vormt de niveau 2 opleiding een toegankelijke opstap naar de opleidingen op een hoger niveau. In dit geval moet dus niet de arbeidsmarkt, maar de ontwikkelkans van de student voorop staan en daarmee het sociaal rendement. Het mbo verwacht dan ook dat de overheid oog heeft voor de rol die deze opleidingen spelen in dat kader en bereidheid om de toegankelijkheid van dergelijke opleidingen vanuit die gedachte te borgen.

- Inclusief onderwijs vraagt veel maatwerk en flexibiliteit. Tegelijkertijd zijn er ook grenzen aan wat er van mbo-scholen verwacht mag worden. Soms blijken benodigde aanpassingen te ingewikkeld en komt er een eind aan wat er reëel gezien van een school voor beroepsonderwijs verwacht mag worden. Dan is er sprake van onevenredige belasting en moeten we onder ogen zien dat voor de betreffende jongere toeleiding naar duurzaam werk of een vervolgopleiding gewoonweg niet realistisch is. De wet biedt ruimte om de opleiding dan te beëindigen. Mbo-scholen worstelen echter met de vraag waar de grens van onevenredige belastbaarheid ligt. Een dergelijke beslissing wordt vrijwel nooit lichtvaardig genomen en moet zorgvuldig worden onderbouwd.

Samengevat

Aan de ene kant wil de wetgever dat studenten goed ondersteund worden als daar aanleiding voor is. Tegelijkertijd zijn er forse prikkels in het stelsel die scholen bij voorbaat al 'straffen' op het moment dat zij studenten kansen bieden, maar waarvan op voorhand waarschijnlijk is dat ze geen diploma gaan halen. Zolang deze tegenstrijdigheid niet constructief en vanuit verschillende invalshoeken besproken en opgelost wordt, kan de school het niet snel goed doen.

Oplossingen vanuit verschillende invalshoeken

Mbo-scholen werken samen met partners, landelijke/lokale overheden en het bedrijfsleven, om te komen tot meer inclusief onderwijs. Deze samenwerkingspartners kunnen op verschillende manier bijdragen aan oplossingen.

- *Vanuit de gemeente:*
Veel onderwijsspecialisten in het mbo zijn van mening dat de grenzen aan de extra, noodzakelijke begeleiding in zicht komen. Iedereen in en om de school is bereid de schouders eronder te zetten en wil met slimme oplossingen tot een zo goed mogelijk resultaat komen, in het belang van elke jongere die het betreft. Wat scholen moeten bieden staat niet meer in verhouding tot de beschikbare middelen. Moet de financiering daarvan wel vanuit het onderwijsdomein komen of is het zinvoller om maatwerkbegeleiding die écht gaat over persoonlijke begeleiding en zorg vanuit het gemeentelijke domein te financieren? En dan niet van project naar project, maar duurzaam. De gemeente ondersteunt daarmee de school. Tevens is dit een oplossingsrichting om uit de bovenstaande tegenstrijdigheid te komen.
- *Vanuit het bedrijfsleven:*
Mbo-leerroutes bevatten stages, leerwerkplekken of worden soms zelfs geheel op de werkvloer gegeven. Extra inspanningen zijn ook nodig op de werkplek. Werkgevers moeten dus willen investeren door het bieden van aangepaste stageplaatsen, leerwerkplekken en extra begeleiding. Daar is nog winst te behalen.

Het toelatingsrecht geeft alle studenten het recht om te starten met een opleiding. In de praktijk komt het soms voor dat de fysieke en/of psychische geschiktheid specifieke studenten belemmeren om zich tijdens en na de opleiding kansrijk binnen een bedrijf te ontwikkelen en ontplooien. De wens van de student om een opleiding te volgen en de maatschappelijke opdracht van de school om studenten voor te bereiden op duurzaam werk, kunnen wel eens dilemma's opleveren. Zeker waar loyaliteit en betrokkenheid van de school naar én studenten én naar werkgevers met elkaar botsen.

- *Vanuit het toezicht:*

Scholen geven aan dat de meer integrale wijze, waarop nu het Passend Onderwijs wordt vorm gegeven, zich steeds minder verhoudt met (alleen) een kwantitatieve verantwoording. Scholen zijn op zoek hoe ze middels het Geïntegreerd Jaardocument naar een meer kwalitatieve verantwoording kunnen doorgroeien en vragen daarvoor de ruimte van het toezicht. Deze aanpak biedt meer kwalitatief inzicht in de inspanningen die scholen plegen om het onderwijs voor alle doelgroepen met een extra ondersteuningsbehoefte vorm te geven. De MBO Raad heeft haar leden daartoe een korte handreiking gegeven. (zie bijlage 2)

Tot slot: passende examinering en vraagbaakfunctie Passend Onderwijs in het mbo

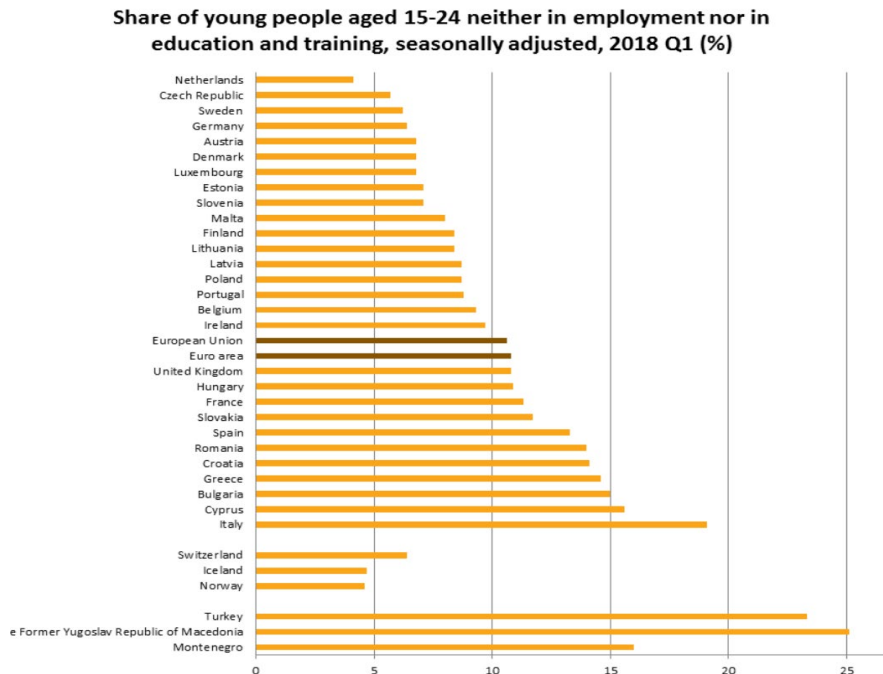
Scholen willen studenten met een specifieke ondersteuningsbehoefte gelijkwaardige kansen bieden. Het examen kan op een andere wijze worden afgenomen (meer tijd, hulpmiddelen) en het diploma heeft dezelfde waarde. Op landelijk niveau zoeken de mbo-scholen nadrukkelijk elkaars expertise op. Ze werken samen door kennis te delen binnen het platform Passend Onderwijs. Het Kennispunt Onderwijs en Examinering mbo^[2] faciliteert de scholen in hun streven naar maatwerk en passende examinering met bijvoorbeeld servicedocumenten en de functie van vraagbaak. Doordat er meer verschillende doelgroepen met specifieke ondersteuningsbehoeften in het mbo hun weg zoeken in een mbo-leerroute, komen er meer specifieke vragen vanuit scholen binnen. De mbo-scholen zien graag dat het kennispunt onderwijs en examinering, in navolging van het po, vo (Steunpunt Passend Onderwijs po/vo) en ho (Handicap & Studie), meer informatie kunnen verstrekken, de functie van vraagbaak kan vervullen en handvatten, middels handreikingen of servicedocumenten kan bieden, als ook valide antwoorden kan geven in specifieke casuïstiek. Dit uiteraard in nauwe afstemming en samenwerking met de eerder genoemde.

Scholen kunnen op dit moment (alleen) met specifieke casuïstiek rond passend examineren terecht bij het Kennispunt Onderwijs en Examinering mbo als het gaat om Passend Onderwijs. Het kennispunt heeft een expertgroep passende examinering. Vanaf 1 januari 2018 (datum oprichting) zijn er een 40-tal casussen binnengekomen. Daarnaast beantwoordt het kennispunt ook examineringsvragen, zoals over maatwerktrajecten waarbij de onderwijstijd wordt aangepast, specifieke begeleiding bij afname examens (tolk) en wie wanneer binnen de school voor aanpassingen verantwoordelijk is. Uit gestelde vragen blijkt duidelijk dat scholen *ruimte in regels* nodig hebben voor aanpassingen in de examinering. Voor behandeling van de casussen werkt het kennispunt nauw samen met organisaties als Visio, Expertisepunt handicap & studie en Kentalis. De casussen worden gekenmerkt door unieke (want individuele) en dus verschillende situaties (bijvoorbeeld een combinatie van ADHD en slechthorendheid of beperking die weinig voorkomt), waarvoor de examencommissie een advies wil. Voor beperkingen die veel voorkomen kunnen we stellen dat mbo-scholen hun weg hebben gevonden en er vrijwel altijd een oplossing is te vinden die gelijkwaardige examinering borgt. Waar examencommissies mee worstelen is dat de Inspectie van hen verwacht dat ze aanpassingen goed

^[2] Zie: <https://onderwijsenexaminering.nl/examinering/passende-examinering/>

verantwoorden en onderbouwen, en vaak bestaat er twijfel of de genomen ruimte voldoende (te) verantwoord(en) is.

Bijlage 1



Bijlage 2

Geïntegreerd Jaardocument als middel voor kwalitatieve verantwoording middelen Passend Onderwijs

In het geïntegreerd jaardocument doen scholen verslag van hun inzet, hoe ze vorm geven aan verschillende doel- en taakstellingen, welke keuzes ze maken, welke resultaten ze behalen en hoe ze de ontvangen bekostiging besteden. Voor de taakstelling van de Wet Passend Onderwijs valt, als handreiking voor de mbo-scholen, door schoolbesturen te denken aan de hieronder beschreven inhoudsopgave. De aangegeven thema's kunnen uiteraard naar eigen keuze van de instelling worden aangepast en uitgebreid. Het zijn de aspecten die ook aan de orde komen in gesprekken met OCW en wellicht ook in de Tweede Kamer.

Inhoudsopgave Geïntegreerd Jaardocument - Passend Onderwijs

1. Visie van de instelling op Passend Onderwijs
 - kern van de visie en verwijzing naar relevante beleidsdocumenten
2. Organisatie van Passend onderwijs

- korte beschrijving van de wijze waarop de uitvoering van het geschetste beleid in de verschillende organisatorische eenheden (centraal en/of decentraal) binnen de instelling, en wellicht daarbuiten, plaats vindt. Indien van toepassing verwijzing naar relevante beleidsdocumenten
3. Inrichting van de ondersteuning
 - beschrijving van de inhoud van de ondersteuning die geboden wordt in de instelling;
 - de informatie die hierover intern en extern (voor de studenten en ouders) beschikbaar is;
 - beschrijving van het proces: in de OOK (of in de bijlage/addendum) vastleggen van welke (extra) ondersteuning de student gebruik maakt
 4. Omvang ondersteuning
 - beschrijving van de verschillende vormen of arrangementen van ondersteuning die verzorgd zijn, per vorm of arrangement;
 - het aantal studenten dat daar gebruik van heeft gemaakt, gedurende de periode waarop het GJ betrekking heeft
 5. Financiële verantwoording
 - beschrijving van de budgetten die voor de verschillende ondersteuningsarrangementen worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om middelen VSV, SMW, Plusvoorzieningen, Programmagelden en uiteraard de Passend Onderwijs middelen zelf

2019 04 10