

**Een verkennend onderzoek naar de
kwaliteit van leerlingenzorg in het
mbo**

Utrecht, maart 2009



Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.1 Achtergrond project	
1.2 Onderzoeksopzet	
1.3 Doelgroepen	
1.4 Eerdere onderzoeken	
1.5 Ontwikkelingen	
2 Intake en plaatsing	17
2.1 Instroom	
2.2 Keuzes	
2.3 Overdracht vanuit het toeleverende onderwijs	
2.4 Doorstroom	
3 Dossiers	23
3.1 Informatie versnipperd	
3.2 Dossiers onvolledig	
3.3 LGF	
4 Zorg en begeleiding	25
4.1 Keuzes van de instellingen	
4.2 Organisatie en methodiek	
4.3 Begeleiding doelgroepen	
4.4 Invoering competentiegericht onderwijs	
4.5 Zorg in de beroepspraktijkvorming	
4.6 Keten	
4.7 Bekostiging	
5 Uitstroom	31
6 Zorg en begeleiding in de waarderingskaders	33
7 Conclusies en aanbevelingen	35
7.1 Aannames	
7.2 Resultaten	
7.3 Aanbevelingen	
Literatuur	39
Afkortingen	43
Bijlage I	
Indicatoren zorg en begeleiding uit de waarderingskaders	45

Samenvatting

Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is al jaren een van de kernthema's van het beleid. De laatste jaren is de bestrijding verder versterkt. In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs een verkennend onderzoek uitgevoerd naar mogelijke verklaringen voor verschillen op het punt van voortijdig schoolverlaters tussen instellingen Inspectie van het Onderwijs, 2007b). In 2007 is een (wederom verkennend) onderzoek gedaan naar de mate waarin vo-scholen en bve-instellingen correcte meldingen doen van (dreigende) uitval en verzuim aan leerplichtambtenaren, Regionale Meld- en Coördinatiecentra (RMC's) en de Informatie Beheer Groep (Inspectie van het Onderwijs, 2007a). Beide onderzoeken hebben een vervolg gehad. Uit de reguliere inspectieonderzoeken blijkt dat de mbo-instellingen zich steeds meer geconfronteerd zien met de instroom van grotere groepen probleemleerlingen. Het gaat dan niet alleen om sociaal-emotionele of psychische problematiek. Er zijn ook steeds meer leerlingen met een problematische onderwijshistorie of grote onderwijsachterstanden.

Drie doelgroepen

Dit verkennend onderzoek naar de kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo heeft zich toegespitst op drie doelgroepen waarvan aannemelijk is dat zij extra zorg nodig hebben, gezien het (onderwijs)verleden van de leerlingen. Op acht locaties binnen vier instellingen is gekeken naar de wijze waarop leerlingen uit het praktijkonderwijs, leerlingen met een (voormalige) lwoo-indicatie uit het vmbo en leerlingen met een 'rugzak' (leerlinggebonden financiering, LGF) worden aangenomen, geplaatst en begeleid. Tevens is onderzocht wat er van deze intake en begeleiding is vastgelegd. Tenslotte is nagegaan of betere begeleiding aantoonbaar leidt tot minder voortijdige en ongekwalificeerde uitval.

Geïntensiveerde intake

Kort samengevat is vastgesteld dat er bij de onderzochte locaties geïnvesteerd is in het verbeteren van de intake van de leerling. Opvallend is dat de intensievere intake in veel gevallen niet leidt tot een goede vaststelling van de beginsituatie van de leerling. Daarnaast is niet gewaarborgd dat er voor de leerlingen uit de drie doelgroepen een geïntensiveerde intake plaatsvindt. Voorts wordt de informatie uit de intake nauwelijks gebruikt om begeleiding vorm te geven. De begeleidingsstructuren zijn wel verbeterd, maar nog niet geoptimaliseerd. Tevens wordt weinig van de begeleiding vastgelegd. Tenslotte kon niet worden vastgesteld of een betere begeleiding leidt tot minder uitval; er wordt te weinig vastgelegd om een goede evaluatie te kunnen doen.

Op alle onderzochte locaties is een bewuste keuze gemaakt om de intake te verbeteren en intensiveren om zo de startsituatie en de mogelijkheden van leerlingen beter in beeld te krijgen. Het is echter niet gegarandeerd dat de leerlingen uit de doelgroepen 'praktijkonderwijs' en 'lwoo' worden onderworpen aan een verlengde of geïntensiveerde intake. In een groot aantal gevallen worden zij niet aangenomen met een label 'mogelijke risicoleerling'. In

een aantal gevallen is het toelatingsteam zich zelfs te weinig bewust van de (zeer) beperkte cognitieve mogelijkheden van enkele van deze leerlingen. Bij leerlingen met een rugzak is vanwege de aanvraag van LGF doorgaans wel sprake van een uitgebreidere intake. De resultaten hiervan zijn nog niet te beoordelen omdat de verscherpte intake pas kort geleden is ingevoerd.

Problematiek groeit

De acht locaties geven allemaal aan dat steeds meer leerlingen extra zorg nodig hebben en de intensiteit van de problematiek groeit. Zij kunnen dit echter niet onderbouwen met cijfers. De onderzoeksgroepen maken maar een klein deel uit van de probleemgevallen; de toename wordt met name ervaren in groepen die voorheen als (redelijk) probleemloos werden beschouwd. Deze leerlingen hebben veel begeleiding nodig vanwege een stapeling van problemen: gebroken gezinnen, achterstandswijken, alcoholproblemen, drugs, criminaliteit, financiële problemen of psychische problemen.

Beginsituatie onvoldoende in kaart

Ondanks een verbeterde intake blijkt uit dit verkennende onderzoek dat bij binnenkomst de beginsituatie van de leerling vaak niet goed in kaart wordt gebracht. Dit wordt veroorzaakt door meerdere factoren. Allereerst houden het toeleverend onderwijs, leerlingen en ouders informatie achter. Hiervoor zijn diverse argumenten: een nieuwe kans gunnen, angst om niet toegelaten te worden, ontkennen van problemen, et cetera. Ook vraagt het mbo zelf niet altijd goed door op de achtergrond en voorgeschiedenis van de leerling. Tenslotte is in enkele gevallen zelfs sprake van onvoldoende kennis van de aard en achtergrond van de vooropleiding van leerlingen. Een leerling met een lwoo-achtergrond wordt dikwijls niet onderkend als mogelijke risicogroep.

Vormgeving begeleiding

Opvallend is dat de informatie uit de intake niet of nauwelijks gebruikt wordt om de begeleiding vorm te geven. In veel gevallen worden er deficiënties vastgesteld bij aanname, maar wordt pas begeleiding geboden als de problemen zich in alle hevigheid voordoen. Ook de dossiers ondersteunen de begeleiding niet, ze zijn incompleet, te verbrokken en worden niet goed bijgehouden.

Toch is op alle instellingen een duidelijke ontwikkeling in de zorg- en begeleidingsstructuur waar te nemen. Instellingen zijn zich sterker bewust dat zorg en begeleiding grondiger vormgegeven moet worden. Met name de tweedelijnsbegeleiding heeft de laatste jaren een stevige impuls gekregen. De eerstelijnsbegeleiding krijgt nu meer aandacht; er wordt meer tijd en energie gestoken in de directe coaching en begeleiding van alle leerlingen. Op veel plaatsen is dat te koppelen aan de invoering van competentiegericht onderwijs, maar dit geldt niet overal.

De begeleiding van leerlingen met een rugzak (sinds januari 2006) blijkt op de onderzochte locaties ongelijkmatig te worden vormgegeven. Ook de kwaliteit van de handelingsplannen, als ze al aanwezig zijn, is wisselend. Met name de relatie tussen de stoornis en de (on)mogelijkheden in de gekozen beroepsopleiding worden slechts marginaal in kaart gebracht en begeleid. De rol van de ambulante begeleider is hierbij een belangrijk verbeterpunt.

Begeleiding en uitval

De relatie tussen verbeterde en intensievere begeleiding en vermindering van voortijdig en ongekwalificeerd schoolverlaten kan nergens met cijfers onderbouwd worden. De onderzochte instellingen leggen onvoldoende vast over begeleiding en uitval om dit te kunnen evalueren. De teamleden op de onderzochte locaties hebben echter stellig de indruk dat het leidt tot een verbetering. Als bepalende elementen voor succes worden genoemd: begeleidingsvormen in kleinere groepen met een klein team docenten, korte lijnen, duidelijke grenzen en veel persoonlijke en ondersteunende aandacht voor leerlingen, en een uitgebreid dagprogramma dat voortdurend een appèl op de leerling doet. Ook is het van belang dat het team duidelijk weet welke zorg men wel en niet kan bieden. De teams signaleren allemaal dat de ruimte om met kleine groepen en individueel te werken beperkt is door de financiële mogelijkheden.

Scherper toezicht

Gezien de uitkomsten van dit onderzoek zal de inspectie het toezicht op de zorg voor specifieke groepen verscherpen. Daartoe wordt als extra onderwerp in het waarderingskader van de inspectie bve vanaf 2009 de zorg opgenomen die besteed wordt aan deelnemers met specifieke behoeften.

1 Aanleiding voor het onderzoek

1.1 Achtergrond project

Een belangrijk thema in het huidige coalitieakkoord is de bestrijding van schooluitval. In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs een verkennend onderzoek uitgevoerd naar mogelijke verklaringen voor de verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters tussen instellingen. Vervolgens is in 2007 een onderzoek gedaan naar de mate waarin vo-scholen en bve-instellingen correcte meldingen doen van (dreigende) uitval en verzuim aan leerplichtambtenaren, RMC's en de IB-groep.

Samenwerking keten

Dit onderzoek naar de kwaliteit van leerlingbegeleiding in het mbo komt onder meer voort uit de resultaten van het in 2006 uitgevoerde onderzoek. Een van de conclusies van het onderzoek was dat er een gebrekkig gevoel voor ketenverantwoordelijkheid is in de begeleiding van leerlingen. De samenwerking en communicatie met ketenpartners blijkt vaak gebrekkig te zijn en op tal van praktische problemen te stuiten. Dit geldt zowel voor de keten die de leerling doorloopt van po, via vo naar mbo, als voor de keten met instanties buiten het onderwijs: leerplichtzaken, RMC's, jeugdzorg, reboundvoorzieningen, enzovoort.

Partijen voelen zich nog steeds maar beperkt verantwoordelijk voor de samenwerking in de keten en voor de overgangen van leerlingen. Een andere conclusie uit het in 2006 uitgevoerde onderzoek is dat de aandacht voor voortijdig schoolverlaten vaak op centraal niveau goed uitgewerkt is, maar dat de doorvertaling naar de werkvloer te wensen overlaat. Het onderzoek uit 2007 toonde aan dat instellingen, mede door de verschillende wetgevingen, het verzuim en voortijdig schoolverlaten van leerlingen niet of niet volledig en/of tijdig melden.

Meer instroom probleemleerlingen

Uit de reguliere inspectiebezoeken is gebleken dat de mbo-instellingen zich steeds meer geconfronteerd zien met de instroom van grotere groepen probleemleerlingen. Dit betreft niet alleen sociaal-emotionele of psychische problematiek, maar ook meer leerlingen met een problematische onderwijshistorie of grote onderwijsachterstanden. Zo stromen er steeds meer leerlingen uit het vmbo in die daar een lwoo-indicatie hadden. Het aantal leerlingen uit het praktijkonderwijs dat, middels drempelloze instroom in de lagere niveaus, voor een vervolgopleiding in het mbo kiest neemt toe. Daarnaast leidt de per 1 augustus 2007 ingevoerde kwalificatieplicht tot een hogere instroom van beide groepen. Tenslotte wordt het mbo nu ook geconfronteerd met de aanmelding van leerlingen met een 'rugzak' (Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling, 2007). Voor een deel gaat het daarbij om deelnemers die eerder ook al naar het mbo gingen. Voor een ander deel kan de LGF-regeling leiden tot een toename van deelnemers.

Goede begeleiding van leerlingen is, naast samenhang in het onderwijsprogramma, het bieden van voldoende leertijd en leerlingen plezier in leren laten beleven, een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van voortijdige of ongekwalificeerde schooluitval. Dit geldt in hoge mate voor de toenemende instroom van leerlingen die meer begeleiding vragen dan voorheen; leerlingen met een 'rugzak', leerlingen uit het praktijkonderwijs of leerlingen uit het vmbo met leerwegondersteuning. De vraag is of het mbo voldoende geëquipeerd is om deze drie groepen leerlingen adequaat aan te nemen, te plaatsen en te begeleiden.

De invoering van competentiegericht onderwijs leidt daarnaast tot andere begeleidingsvormen. De vraag is wat deze omslag voor deze groepen leerlingen voor gevolgen heeft. Passen deze nieuwe vormen van onderwijs en begeleiding beter bij deze groep of leiden ze tot een vergrote kans op ongediplomeerd of ongekwalificeerd schoolverlaten?

1.2 Onderzoekopzet

Het betreft een verkennend onderzoek. Bij vier roc's is een casestudy uitgevoerd op twee verschillende locaties. Deze instellingen zijn, waar mogelijk, geselecteerd op een hoog percentage leerlingen uit deze groepen. Daarnaast is uitgezocht of de uitval onder deze groepen, of wanneer deze gegevens niet voorhanden waren, de uitval in het algemeen, hoog of laag is. Per roc zijn de leerlingendossiers van ongeveer 25 leerlingen uit de eerder genoemde drie groepen onderzocht. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met leerlingen uit de doelgroepen en de betrokkenen rondom zorg en begeleiding. Bij de geselecteerde onderzoekseenheden is nagegaan hoe de begeleiding is vormgegeven, zowel op papier als in de praktijk. Het gaat daarbij om frequentie, intensiteit en inhoud, bij de drie groepen 'zorgleerlingen'.

De hoofdvragen van dit verkennende onderzoek waren:

- Welke vormen van begeleiding worden binnen het mbo ingezet om aan de begeleidingsbehoefte van deze doelgroepen tegemoet te komen?
- In welke mate zijn deze begeleidingsvormen succesvol bij het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten van deze groepen leerlingen?
- Op welke wijze beïnvloedt de invoering van competentiegericht onderwijs de begeleidingsvormen en de resultaten?

Uit vooronderzoek bleek echter dat de onderzoeksvragen op deze manier niet volledig pasten bij de aangetroffen werkelijkheid. Daarom zijn de onderzoeksvragen als volgt aangepast:

- Wordt de intake en plaatsing op een zodanige wijze uitgevoerd dat de instelling bij entree inzicht heeft in de behoefte aan zorg en extra begeleiding van de leerling en kan inschatten of plaatsing zinvol is en of een passend zorgaanbod samengesteld en aangeboden kan worden om de gekozen beroepsopleiding succesvol te kunnen afsluiten? Zie hiervoor hoofdstuk 2.
- Is de kwaliteit van de dossiers van dien aard dat de benodigde extra begeleiding is vastgelegd, in concrete activiteiten is omgezet, en

communiceerbaar is naar onder meer betrokkene, docenten en ouders, en dat regelmatig de effecten van de extra begeleiding wordt gemeten, geëvalueerd en zonodig bijgesteld? Zie hoofdstuk 3.

- Welke keuzes maken de instellingen bij de inrichting en de feitelijke uitvoering van de extra zorg en (eerste-, tweede- en derdelijns)begeleiding. Wat is de kwaliteit van de geboden zorg en begeleiding? Zie hiervoor hoofdstuk 4.
- Wat zijn de effecten van de geboden extra zorg en begeleiding op de ongediplomeerde uitstroom? Zie hiervoor hoofdstuk 5.

Tijdens het voorbereiden en uitvoeren van het onderzoek hebben enkele aannames een rol gespeeld:

1. Er is verschil in begeleiding zichtbaar tussen afdelingen met hoge en met lage voortijdige uitstroom van leerlingen.
2. Betere begeleiding leidt tot minder uitval.
3. Daar waar de begeleiding van de 'moeilijker groepen' adequaat geregeld is, zal dit een gunstige uitwerking hebben op de andere groepen.

Het verkennende karakter van het onderzoek maakt dat geen representatieve uitspraken voor de gehele sector gedaan kunnen worden.

1.3 Doelgroepen

Leerlingen met een leerlinggebonden financiering (LGF of 'rugzak')

Sinds 1 januari 2006 bestaat leerlinggebonden financiering (LGF) in het mbo. Met LGF kan een leerling die belemmeringen ondervindt bij de onderwijsdeelname als gevolg van een handicap of chronische ziekte, in aanmerking komen voor extra budget. LGF is persoonsgebonden. De leerling neemt LGF als het ware mee naar de mbo-instelling. Een deel van dit budget gaat naar de mbo-instelling; hiermee wordt extra begeleiding en formatie georganiseerd om de leerling te begeleiden. Een ander deel is bestemd voor het regionale expertisecentrum dat zorgt voor begeleiding van de leerling, docenten en begeleiders van de mbo-instelling. De Wet op de expertisecentra (WEC) is het uitgangspunt van deze regeling. De systematiek van de LGF in het mbo baseert zich op de systematiek van de LGF in het primair en voortgezet onderwijs (po/vo) die in 2003 is ingevoerd. Dat betekent het volgende:

- Rugzakbedragen voor LGF in het mbo komen zo veel mogelijk overeen met LGF in het po/vo.
- Ambulante begeleiding wordt, net als bij po/vo, verzorgd door een regionaal expertisecentrum (REC) of een school voor vso.
- Het REC biedt op verzoek van leerling of ouder ondersteuning bij de aanvraag van LGF.
- De indicatiestelling wordt, net als in het po/vo, uitgevoerd door de Commissie voor de Indiciestelling (CvI).
- De criteria voor indicatiestelling zijn gelijk voor po/vo en mbo, met enkele aanpassingen in verband met de eigenheid van de mbo-sector.
- Er wordt door de mbo-instelling en het REC een handelingsplan opgesteld in overleg met de leerling (en bij minderjarigheid ook met de ouders).

- Het handelingsplan dient als basis voor de begeleiding van de leerling en wordt jaarlijks geëvalueerd.

Leerlingen vanuit het praktijkonderwijs (pro)

Het praktijkonderwijs is bestemd voor leerlingen met een IQ lager dan tachtig en met nader omschreven leerachterstanden. Dit zijn moeilijk lerende leerlingen, al dan niet met gedragsproblemen. Scholen voor praktijkonderwijs zijn aparte scholen die niet opleiden tot het behalen van een vmbo-diploma, maar direct naar de regionale arbeidsmarkt leiden. In het verleden gingen deze leerlingen naar het onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (MLK).

Leerlingen vanuit het vmbo met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)

Binnen het vmbo is leerwegondersteuning mogelijk voor leerlingen met een IQ tussen de 75 en 120, met nader omschreven leerachterstanden en/of sociaal-emotionele problematiek. Voor 1998 kwamen deze leerlingen in het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (IVBO) of in het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsproblemen (LOM) terecht. Het lwoo is formeel geen aparte onderwijsvorm. Het gaat om leerlingen waarvan verwacht wordt dat zij met extra begeleiding (en budget) in staat zijn een vmbo-diploma te behalen. In de praktijk worden lwoo-geïndiceerde leerlingen in de onderbouw en soms in de bovenbouw wel opgevangen in aparte klassen. Het rapport van de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2006) meldt dat ruim tachtigduizend leerlingen geïndiceerd zijn voor leerwegondersteuning.

1.4 Eerdere onderzoeken

Voortijdig schoolverlaters

Het Onderwijsverslag 2006/2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2008) meldt dat scholen met meer risicoleerlingen meer voortijdig schoolverlaters kennen. Voor deze groepen blijkt het moeilijk te zijn om een plaats voor beroepspraktijkvorming te verwerven en tevens is vastgesteld dat instellingen met deze doelgroepen doorgaans lager scores op het aspect 'trajectbegeleiding'.

In het rapport van de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2006) worden als knelpunten genoemd:

- de versnippering en het projectmatige karakter van initiatieven ter voorkoming van voortijdige uitval;
- onvoldoende analyse van de capaciteiten en mogelijke problemen van leerlingen bij instroom in het roc;
- de moeilijkere doelgroepen vragen grotere pedagogische vaardigheden van docenten, op lerarenopleidingen wordt juist veel op vakdidactiek geschoold;
- mbo-instellingen geven aan dat zij, vanwege het bekostigingsverschil tussen (zorg)leerlingen in het vmbo en mbo, niet in staat zijn dezelfde zorg en begeleiding te bieden als het vmbo. De gemiddelde uitgave voor een mbo-leerling was in 2005 € 5300 (inclusief huisvestingskosten), en voor vmbo € 5600 (exclusief huisvestingskosten). Voor leerlingen uit de doelgroepen (lwoo en pro) ontvangt het vmbo € 9300. De bekostiging van

het mbo is voor 80 procent een inputbesteding, op basis van het aantal ingeschreven leerlingen. De overige 20 procent besteding ontvangt de instelling bij diplomering en deze stijgt met het niveau van de opleiding mee. Daarnaast ontvangen de instellingen VOA-gelden (zie bladzijde 12).

Enkele aanbevelingen uit het rapport *Risicoleerlingen en hun leerloopbanen in het mbo*:

- Het mbo moet beter geïnformeerd worden over de resultaten en het zorgverleden van de individuele leerling door bijvoorbeeld uniforme aanlevering van schooldossiers.
- Meer inzetten op een structurele aanpak, in plaats van incidentele en fragmentarische beleidsinitiatieven.
- Leerlingen die niet uitvallen vanwege cognitieve beperkingen maar de school dreigen te verlaten vanwege motivatie- of andere problemen, hebben baat bij goede begeleiding en duidelijke registratie van aanwezigheid. Er zou hier een 'casemanager' aangesteld kunnen worden.
- Geldstromen voor risicogroepen oormerken, zodat ze herleidbaar zijn.

Toegankelijkheid

In het rapport van de Commissie Gelijke Behandeling (2007) over de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor leerlingen met een handicap wordt onder meer geconstateerd dat de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs niet optimaal is voor leerlingen met een handicap of chronische ziekte. Het gaat hierbij om toegankelijkheid in brede zin, dus niet alleen de fysieke toegankelijkheid, maar ook bijvoorbeeld de begeleiding van de leerlingen. Enkele van de geconstateerde knelpunten zijn:

- Ontoereikende expertise van het onderwijspersoneel. Het ontbreekt het onderwijspersoneel aan kennis en informatie over handicaps, beperkingen en mogelijke aanpassingen. Hierdoor krijgen leerlingen met een beperking onvoldoende ondersteuning en begeleiding.
- De houding van bestuur en docenten ten aanzien van leerlingen met een handicap is niet altijd positief. Vooroordelen en stereotype denkbeelden spelen hierbij een rol. Hierdoor worden mensen met beperkingen ten onrechte voor de opleiding geweigerd of ondervinden leerlingen hinder tijdens hun studie. Een voorbeeld van ontoereikende expertise en een negatieve houding van docenten: 'Ik krijg wel vaker te horen dat ik het vast wel kan, als ik maar heel hard mijn best doe. Dit is voor mij vervelend, omdat ik dan telkens opnieuw moet uitleggen dat ik bepaalde dingen echt niet kan leren' (uit ITS-onderzoek).
- Veel scholen geven aan dat zij onvoldoende financiële middelen hebben om leerlingen met een handicap goed te kunnen begeleiden. De leerlinggebonden financiering is niet altijd afdoende.
- Competentiegericht onderwijs is voor sommige leerlingen met een handicap of chronische ziekte niet geschikt. Hierdoor kunnen zij bepaalde onderdelen van de studie niet goed afronden, terwijl zij over het geheel genomen prima resultaten behalen. Voor autistische leerlingen is het bijvoorbeeld veel moeilijker om zich sociale competenties eigen te maken.

Opstappers, niet-kunners en overbelasten

Tenslotte wijzen Pieter Winsemius e.a. (2008) er op dat de groep voortijdig schoolverlaters is onder te verdelen in drie groepen. Ze schrijven: 'Er is een groep die een rationele afweging maakt tussen school en werk. Wanneer verder leren minder aantrekkelijk voor hen is, verlaten ze het onderwijs. Dit zijn de "opstappers" (30-50 procent). Een tweede groep – de 'niet-kunners' – (5-10 procent) komt niet tot een startkwalificatie door een beperkte intellectuele bagage. Voor hen bestaan er speciale leerwegen waarin ze idealiter worden begeleid naar de hoogst haalbare maatschappelijke positie. Een derde groep verlaat de school allerm minst uit vrije wil. Deze "overbelasten" (50-70 procent) willen wellicht graag een startkwalificatie halen, maar door een opstapeling van beperkte vaardigheden en/of chronische sociale en emotionele problemen verwordt de gang naar het diploma tot een uitputtingsslag waarin zij vroeg of laat het onderspit delven. Vooral als "niet-kunnen" samengaat met "overbelasting" ontsporen zij, met als bijkomstig gevolg een – aanzienlijke – maatschappelijke schade.'

Het gaat erom de 'opstappers' vast te houden, de kansen van de 'niet-kunners' te optimaliseren en de 'overbelasten' (nog) beter te begeleiden. Met name over de oplossingen voor de laatste groep geven zij aan dat dit een meerwortelvraagstuk is, dat niet enkel opgelost kan worden binnen het onderwijs. En dat, ondanks de enorme hoeveelheid beleidsstukken, convenanten en experimenten, de werkelijke oplossing voor het vraagstuk nauwelijks dichterbij lijkt te komen. De maatregelen moeten getroffen worden op drie fronten: thuis, op school en overige plaatsen. Zij geven aan dat de sleutel goeddeels in handen ligt van de zogenaamde frontlijnwerkers, vooral de leraren. Deze kunnen de basis leggen voor verandering door het bieden van aandacht, structuur, regelmaat, perspectief en het geven van eigenwaarde. Ze dienen te ondersteunen in het opbouwen van veerkracht en doorzettingsvermogen. Dit moet echter wel vergezeld gaan van rugdekking door directie, inspectie en een zorgstructuur van professionals in en om de school.

1.5 Ontwikkelingen

Passend onderwijs

Voor het funderend onderwijs (basisonderwijs en voortgezet onderwijs) staan inmiddels nieuwe ontwikkelingen op stapel. Staatssecretaris Dijkzema trekt in totaal 70 miljoen euro uit voor de invoering van 'passend onderwijs'. Het kind moet centraal, het stelsel wordt eenvoudiger, het onderwijs meer resultaatgericht.

Passend onderwijs gaat over leerlingen die wegens een stoornis of handicap geen regulier onderwijs kunnen volgen. Zij volgen aangepast onderwijs op een reguliere school, of zitten op het speciaal onderwijs. Momenteel staan veel zorgleerlingen op een wachtlijst of zitten zelfs thuis. Daarnaast heeft de inspectie geconstateerd dat de helft van het aantal scholen in het speciaal onderwijs zwak of zeer zwak presteert.

Regionale netwerken

De kwaliteit moet dus omhoog en het moet voor ouders eenvoudiger worden om het juiste onderwijs voor hun kind te krijgen. Daarom worden de komende jaren regionale netwerken opgezet waarin scholen, regionale expertisecentra (REC's) en jeugdzorg een rol spelen. Ouders van zorgleerlingen kunnen zich dan melden bij één loket. Het regionale netwerk bekijkt wat een kind aankan en welke aanpak daarvoor nodig is, en zorgt dat het kind passend onderwijs krijgt. Door een aantal van dit soort pilots op te zetten zal duidelijk worden wat in de praktijk wel en niet werkt. De resultaten hiervan vormen de basis voor een nieuwe wet, die in 2011 in werking moet treden.

Voorzieningen in funderend onderwijs

Binnen het funderend onderwijs bestaan er verschillende voorzieningen voor leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben vanwege leer- of ontwikkelingsproblemen, een handicap, stoornis of ziekte. In het primair onderwijs zijn er samenwerkingsverbanden 'Weer samen naar school', waarin basisscholen met een speciale school voor basisonderwijs samenwerken. In het voortgezet onderwijs werken vmbo-scholen ook samen in samenwerkingsverbanden. Extra zorg wordt geboden in het praktijkonderwijs (pro) en in het vmbo via leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Voor leerlingen met specifieke handicaps en stoornissen is er de mogelijkheid om onderwijs te volgen op scholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, dan wel om met een leerlinggebonden financiering onderwijs te volgen op reguliere scholen.

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs bestaan deze voorzieningen niet. Wel krijgen de roc's de zogenaamde VOA-middelen: het budget voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten. Het is bestemd voor leerlingen die – in verband met beperkte vooropleiding – extra ondersteuning nodig hebben om de opleiding met gunstig gevolg af te ronden en/of te voorkomen dat de leerling voortijdig het onderwijsprogramma verlaat. De middelen worden verdeeld over de leerlingen ingeschreven op niveau 1 of 2. Het bedrag kan voor een instelling dus per jaar verschillen, afhankelijk van de fluctuaties in het aantal leerlingen in niveau 1 en 2 op eigen en andere instellingen. Er wordt in de prijsbepaling bij VOA geen onderscheid gemaakt tussen de leerwegen. Het totale VOA-budget wordt verdeeld naar rato van het aantal leerlingen ingeschreven op niveau 1 en 2 waarbij het aantal leerlingen van niveau 1 ten volle meeweegt en leerlingen van niveau 2 voor veertig procent. De VOA-middelen (€ 79 miljoen) zijn in 2004 verhoogd met € 1,5 miljoen, oplopend tot € 12,5 miljoen in 2007 om de instellingen meer financiële ruimte te geven voor extra begeleiding.

Er is echter geen sprake van expertisecentra of speciaal onderwijs voor deze groep leerlingen.

Vm2-trajecten

Op diverse roc's, aoc's en vakinstellingen zijn zowel opleidingen voor voortgezet onderwijs als voor middelbaar beroepsonderwijs. Binnen de instelling is dan vaak kennis van de netwerken en zorgstructuren voor voortgezet onderwijs, maar bestaat voor de mbo-leerlingen niet de mogelijkheid om (voor een deel van de opleiding) te verwijzen naar het speciaal onderwijs. Recent zijn daarom vm2-trajecten gestart. Doel hiervan is ervaring op te doen met geïntegreerde trajecten van vmbo en mbo niveau 2, op één schoollocatie

met vertrouwde docenten en een bekende pedagogisch-didactische aanpak, voor leerlingen voor wie de overgang van vmbo naar mbo problematisch is. Deze trajecten zullen op het terrein van zorg ook nieuwe ervaringen en vraagstukken opleveren.

2 Intake en plaatsing

Uit dit onderzoek blijkt dat de aandacht bij de instellingen voor een goede voorlichting en intake, als een van de mogelijke oplossingen voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, is toegenomen. Er wordt op de onderzochte locaties meer en langer aandacht besteed aan professionalisering, standaardisering en soms centralisering van de intake, of dit staat voor het komend jaar op de planning. Tegelijkertijd blijken de instellingen het trefzeker plaatsen van de leerling op een voor hem/haar juiste plek nog lastig vorm te kunnen geven. Het aantal leerlingen dat (frequent) van opleiding wisselt neemt nog niet af. De instellingen hebben de indruk dat de verbeterde intake een positief effect heeft op het succes van de leerling in de instelling, maar kunnen dit nog niet onderbouwen.

2.1 Instroom

De vier bezochte instellingen bevestigen het beeld dat de instroom van 'moeilijkere doelgroepen' groter wordt, zowel in aantallen als in complexiteit van de problematiek. Overigens kan geen van de bezochte locaties dit met cijfers onderbouwen. Een enkeling nuanceert het beeld met de argumentatie dat nu, door een betere signalering en begeleiding, de problemen scherper in beeld zijn.

Overbelasten

De geïntensiveerde problematiek wordt overigens niet primair in de (toename van) de onderzoeksdoelgroepen ervaren, maar vooral in de toenemende problemen bij leerlingen die door omstandigheden in de omgeving of door opstekende psychische en sociale problematiek niet in staat zijn de opleiding af te maken. Een ruwe schatting is dat dertig procent van de reguliere instroom extra zorg en begeleiding nodig heeft. Het gaat dan om leerlingen met een opeenstapeling van problemen: gebroken gezinnen, achterstandswijken, alcoholproblemen, drugs, criminaliteit, financiële problemen of psychische problemen. Deze problemen zijn volgens de instellingen niet gemakkelijk van tevoren in te schatten en komen ook steeds meer voor bij de groep die beschouwd werd als regulier en probleemloos. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, behoren deze leerlingen tot de groep 'overbelasten'. Ook verwachten de instellingen een toename van instroom van moeilijke doelgroepen, of het langer blijven van deze groepen, door de ingevoerde kwalificatieplicht.

Drempelloze instroom

De bezochte locaties worstelen allemaal met de wettelijke voorschriften rondom toegankelijkheid. De drempelloze instroom in niveau 1 (en soms 2) zet ze voor lastige keuzes. Voor een deel van de aangemelde leerlingen geldt dat van tevoren vastgesteld kan worden dat de cognitieve capaciteiten (waarschijnlijk) niet toereikend zijn om de opleiding succesvol af te ronden. Voor anderen geldt dat bij de intake duidelijk wordt dat het behalen van (enkele) beroepscompetenties onwaarschijnlijk zal zijn. Dit wordt overigens nog

maar minimaal nagegaan bij de intake. Ook wordt men geconfronteerd met leerlingen die plaatsing eisen, terwijl overduidelijk is dat de leerling geen juist beeld heeft van het beroep waarvoor wordt opgeleid. Op de onderzochte locaties is er verlegenheid met wat wordt verstaan onder drempelloze instroom, of toelaatbaarheid vanwege behaalde diploma's; men heeft het gevoel de leerlingen in de door hen gewenste opleiding te moeten toelaten en is zelf minder dwingend in de plaatsing van de leerling in een wellicht toepasselijker opleiding. Een slecht beroepsbeeld, zo blijkt uit diverse onderzoeken, maar ook uit de registratie van de instellingen zelf, is een belangrijke veroorzaker van uitval van leerlingen.

Toegankelijkheid en beroepsperspectief

Het spanningsveld tussen toegankelijkheid en beroepsperspectief wordt in toenemende mate van belang. Verschillende ontwikkelingen wijzen daarop. Ten eerste er is sprake van een steeds grotere instroom vanuit praktijkscholen. Uit de uitstroommonitor van de vereniging Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs blijkt dat 45 procent van de leerlingen niet uitstroomt naar een arbeidsplaats, maar verder leert. Dit percentage is in de afgelopen jaren toegenomen. Van deze groep gaat twintig procent naar een AKA-opleiding, de helft naar een bol-opleiding binnen een roc en leert nog eens ruim een kwart op een andere manier verder (bbl of anders). Opvallend is dat het aantal meisjes dat verder leert veel groter is dan het percentage jongens.

Ten tweede zal de instroom in het bve-velde van leerlingen met beperkte mogelijkheden nog verder toenemen op het moment dat de leerwerkplicht tot 27 jaar feitelijk effectief wordt.

Ten derde bleek in een aantal gevallen dat in toenemende mate jongeren met een wajong-uitkering in het kader van re-integratietrajecten geschoold worden in beroepsopleidingen, terwijl op basis van de vastgestelde problemen niet te verwachten is dat de vereiste beroepscompetenties bereikt kunnen worden. Zo komt het voor dat leerlingen met een stoornis in het autistisch spectrum bijvoorbeeld worden opgeleid in een beroep waarin sociale competenties tot de kernvaardigheden behoren.

Samenvatting

Samengevat blijkt uit het onderzoek dat een grotere instroom van probleemleerlingen wordt ervaren evenals een spanning tussen drempelloze instroom en beroepsperspectief. Te verwachten valt dat in de komende tijd deze problemen groter zullen worden.

2.2 Keuzes

Intake

In toenemende mate maken de instellingen de keuze om intake en registratie te centraliseren, of steviger aan te sturen. Bij alle acht onderzochte eenheden is de aandacht voor de intake vergroot. Men gaat vaker over op toelatingstesten, en er wordt nu standaard een intakegesprek gevoerd. Op een van de locaties wordt gebruik gemaakt van een handzaam formulier dat door de intaker wordt ingevuld. Voor zowel cognitieve en sociale als beroepsaspecten wordt een

inschatting gemaakt. Dit wordt aangegeven met de kleuren rood/oranje/groen. Daarnaast kan de intaker zijn inschattingen kwijt. Het formulier wordt gebruikt om een doorschakeling naar een verlengde intake te maken, maar wordt nog weinig gebruikt om de begeleiding in het programma vorm te geven of als uitgangspunt van de portfoliogesprekken. Een frappant detail is dat de dossiers van aangenomen leerlingen soms formulieren bevatten waaruit blijkt dat de intaker op alle fronten twijfel heeft over de leerling (alle signalen staan op rood), maar dat de leerling desondanks is gestart, en dat er geen speciale ingrepen zijn gedaan om de kans van slagen voor deze leerling te vergroten.

Bijna alle locaties hebben een vorm van een aanmeldingsformulier. Het blijkt echter dat er vaak genoeg genomen wordt met half ingevulde formulieren, ondanks dat dit volgens de beschreven procedure niet kan. De informatie die ingevuld is wordt nagenoeg nooit gecontroleerd. Een deel hiervan wordt ondervangen doordat de leerling kopieën van diploma's moet opsturen. De ervaring van de meeste locaties is dat met name de potentiële uitvallers zich laat (vaak zelfs na de zomer) melden, dat het moeite kost om alle informatie boven tafel te krijgen en dat juist deze leerlingen vaak snel uitvallen. Dit komt onder meer doordat het om leerlingen gaat die 'zoekend' zijn en om leerlingen die een opleiding 'moeten doen', maar hier zelf niet echt achter staan.

De instellingen gaan verschillend om met de personele invulling van de intake. Op slechts twee plaatsen worden de intakekers van tevoren geschoold en wordt gezamenlijk de procedure doorgepraat met alle aandachtspunten en (on)mogelijkheden. De scholing is overigens voornamelijk gericht op het soepel en procedureel juist laten verlopen van de intake, niet op het herkennen van mogelijke stoornissen en problemen. Op andere locaties is de intake een van de sluitposten in de normjaartaak. Dit leidt tot een groot verschil in de kwaliteit waarmee de intakeprocedure wordt uitgevoerd.

Herkennen risicoleerlingen

Opmerkelijk is dat in slechts een van de acht onderzochte units de lwoo-leerling onderkend wordt als een mogelijke risicoleerling. In een aantal gevallen wordt er bij de intake niet naar gevraagd. In andere gevallen geeft het intakeformulier wel de mogelijkheid om dit aan te kruisen, maar heeft de intaker deze inschatting niet gemaakt, weet de leerlingen dit zelf niet, of geeft de leerling aan dat dit alleen in de onderbouw van het vmbo van toepassing was.

Op enkele van de bezochte locaties worden leerlingen uit het praktijkonderwijs standaard apart genomen in de intake en wordt deze geïntensiveerd. Op één locatie krijgen leerlingen uit het praktijkonderwijs ook een capaciteitstest. Deze wordt alleen gebruikt om vast te stellen of de leerling aangenomen wordt, maar niet om een begeleidingsprogramma vast te stellen.

Een groot aantal pro-leerlingen volgt slechts een deel van de opleiding in het roc en blijft ingeschreven bij de praktijkschool. Pro-leerlingen die volledig bij het roc komen volgen vaak een bol-opleiding, wat gezien hun 'praktische aard' bijzonder is.

Doorgaans wordt veel tijd en aandacht besteed aan de intake van een leerling met een 'rugzak'. De aard en omvang van de zorgvraag is echter in lang niet

alle gevallen bij plaatsing bekend. Het aanvragen van LGF kost, vanwege stuwmeren bij de indicatiecommissie, veel tijd en, ook vanwege de enorme formulierenstroom, veel energie. Opvallend is dat de aard van de problemen zelden wordt gekoppeld aan de beroepsmogelijkheden van de leerling. Dit leidt in een aantal gevallen (blijkt uit de dossiers) tot uitval die voorkomen had kunnen worden. De instellingen ervaren dat de ambulante begeleiders in veel gevallen te weinig kennis hebben van de beroepen, stagevereisten en opleidingen.

Beroepsmogelijkheden

Op slechts enkele locaties gaat men geleidelijk over tot een inschatting van de beroepsmogelijkheden van de nieuwe leerlingen. Daar waar dit gedaan is heeft men toch deze informatie niet gebruikt om een 'startplaatje' van de competenties te maken voor de begeleiding. Een voorbeeld hiervan is het KAIRO-project. KAIRO staat voor kennisontwikkeling autismebehandeling en integratie regulier onderwijs. Het is een recent ontwikkelde methodiek voor jongeren met autisme in het beroepsonderwijs. Doelstelling is om jongeren met een stoornis in het autistisch spectrum, door gezamenlijk optreden van onderwijs en zorg, in staat te stellen om een beroepsopleiding te volgen die recht doet aan hun mogelijkheden, hen tevens inzicht en acceptatie brengt ten aanzien van hun mogelijkheden en beperkingen en die zelfredzaamheid bewerkstelligt.

In een enkel geval heeft een roc ervoor gekozen een traject 'Oriëntatie en schakeling' in te richten voor leerlingen die, om welke redenen ook, nog niet in staat zijn een bewuste keuze voor een beroepsopleiding te maken. Andere roc's hadden deze voorziening, maar zijn van mening dat de wet dit niet meer toestaat of gemeentes hier geen ruimte voor bieden. Deze roc's geven aan deze voorziening juist te missen als een belangrijk instrument om leerlingen die nog niet klaar zijn voor een beroepsopleiding te helpen en te ondersteunen met het leerritme kweken en resocialiseren, of om uitgebreider te oriënteren op de mogelijkheden.

Zorgmogelijkheden

Over het algemeen zijn de instellingen nog niet toe aan het bepalen van de grenzen van hun zorgmogelijkheden. Dit betekent dat er zowel onderschatting als overschatting plaatsvindt bij het beoordelen van de mogelijke onderwijstrajecten en van de mogelijkheden van het onderwijsteam.

Samenvatting

Samengevat blijken instellingen nog te zoeken naar mogelijkheden om het keuzeproces van nieuwe leerlingen zodanig te sturen dat een opleiding en beroep gekozen wordt dat een reële kans heeft op een succesvolle afronding. Tevens worden onvoldoende consequenties verbonden aan de 'objectieve' kenmerken van de leerlingen bij het aannemen van de leerlingen voor de mate van extra ondersteuning, instructie en begeleiding die ze nodig hebben.

2.3 Overdracht vanuit het toeleverende onderwijs

Doorstroomdossier

Op enkele van de onderzochte instellingen kent men een 'doorstroomdossier'. Dit is een formulier, ontwikkeld in de regio, dat door alle scholen in de regio gebruikt wordt. Dit formulier geeft het toeleverend onderwijs de mogelijkheid om belangrijke gegevens over de leerling door te geven, vraagt de leerling om uitgebreide informatie aan te leveren en geeft de instelling de kans om voor het intakegesprek al keuzes te maken. Het is een prima initiatief om informatie te stroomlijnen.

Onvolledige informatie

Uit de dossiers en de gesprekken is gebleken dat veel toeleverende scholen onvolledig zijn in het doorgeven van informatie. Soms onder het mom van 'privacy', of 'deze leerling verdient een nieuwe kans en een schone lei', soms uit gemakzucht. In een aantal gevallen geeft het toeleverend onderwijs aan dat het nuttig is om contact op te nemen. Het is uit de dossiers niet op te maken of dit daadwerkelijk gedaan is en welke informatie dit opgeleverd heeft. Daarnaast houden ook ouders en leerlingen zelf noodzakelijke informatie achter. Instellingen stellen in die gevallen pas na enige tijd vast dat een leerling extra begeleiding nodig heeft. Ook het eerder genoemde doorstroomdossier heeft maar gedeeltelijk geleid tot een betere aansluiting, omdat ook dit formulier door het toeleverend onderwijs en de aanstaande leerlingen vaak onvolledig wordt ingevuld.

Er zijn landelijk meerdere projecten gestart om de aansluiting tussen het praktijkonderwijs en de roc's en aoc's te verbeteren. Ten behoeve van dit onderzoek is een van die projecten bezocht. Dit betreft het project waarbij twee roc's en een aoc met alle praktijkscholen en scholen voor vso in de regio afspraken hebben gemaakt over aanmelding, inschrijving en informatieoverdracht. In het convenant staan twee uitgangspunten: een warme overdracht van leerlingen is essentieel en aanmelding verloopt altijd via pro/vso. Om dit te bewerkstelligen zijn eenduidige afspraken gemaakt over de informatievoorziening betreffende de potentiële leerlingen en de procedures rondom de aanmelding.

Om te komen tot een zo volledig mogelijk beeld van de potentiële leerling is een lijst met tien informatiedocumenten opgesteld. Van deze informatie is soms ook aangegeven dat het ondersteunend is, maar nooit een reden tot weigering mag zijn. Een voorbeeld hiervan is het IQ van de leerling. In de procedure zijn diverse stappen opgenomen die waarborgen dat leerling, ouders, toeleverende school en mbo een juiste inschatting maken van de (on)mogelijkheden van het vervolgtraject. De roc's en het aoc gaan niet eerder tot plaatsing van de leerling over dan dat er een positief advies is van de toeleverende school. Wel merken de mbo-instellingen dat leerlingen die dit advies niet verkrijgen zich toch op een andere manier proberen in te schrijven en te plaatsen. In het najaar worden alle leerlingen die overgestapt zijn geëvalueerd. De twee roc's en het aoc kiezen overigens allen hun eigen begeleidingsmodel wanneer de leerlingen gestart zijn met hun mbo-opleiding.

2.4 Doorstroom

Ook bij doorstroom van de ene naar de andere opleiding binnen het roc wordt de informatie gebrekkig overgedragen. Intake-informatie, onderzoeksresultaten, aantekeningen uit begeleidingsgesprekken; veel van deze informatie blijft achter op de oude opleiding. Ook bij doorstroom van bbl naar bol of omgekeerd wordt de startsituatie niet in kaart gebracht. De oorzaken hiervoor zijn net als bij de overdracht tussen scholen: geen informatie over waar de leerling naartoe gaat, onvoldoende besef dat deze informatie bij kan dragen aan het vergroten van de kans in de nieuwe opleiding door betere begeleiding, de wens om een leerling een 'nieuwe kans' te bieden, of de angst dat dit vanwege 'privacyredenen' niet doorgegeven mag worden.

3 Dossiers

Ondanks geconstateerde verschillen kan voor de acht onderzochte locaties gesteld worden dat de dossiers niet als instrument bijdragen aan de begeleiding van de leerlingen.

3.1 Informatie versnipperd

Op alle bezochte locaties is sprake van meerdere dossiers per leerling. Veelal bestaat er een 'statisch' ofwel administratief dossier, waarin de aanmeldingsformulieren, onderwijsovereenkomsten, praktijkovereenkomsten, uittreksels uit de burgerlijke stand et cetera worden opgeslagen. Deze zijn doorgaans het meest accuraat georganiseerd, mede vanwege de wettelijke verplichtingen. Daarnaast bestaat er een 'dynamisch' of begeleidingsdossier, waarin soms informatie uit de intake te vinden is, weerslag van gesprekken of aantekeningen van voorvallen. In een aantal gevallen is dit begeleidingsdossier bij verschillende mensen ondergebracht. De mentor heeft een eigen administratiesysteem, de tweedelijnsbegeleider ook en soms de opleidingsmanager ook nog.

In enkele gevallen zijn inspanningen zichtbaar om de dossiers te uniformeren, maar dit blijkt dan overigens in de praktijk niet te werken. Meestal is niet duidelijk welke afspraken er zijn over de inhoud van het dossier. Soms zijn eerste pogingen ondernomen om het dossier elektronisch te maken, maar ook hier betreft het niet meer dan eerste, magere pogingen. Dit betekent dat de informatie van de leerlingen versnipperd aanwezig is en het moeilijk wordt om een totaalbeeld te krijgen.

3.2 Dossiers onvolledig

Opvallend is dat de dossiers niet up-to-date zijn. Soms is het dossier een fixatie van de stand van zaken bij binnenkomst van de leerling, maar ontbreekt het vervolg. Bij veel van de onderzochte dossiers is niet of nauwelijks sprake van een duidelijke schets van de beginsituatie van de nieuwe leerling. Daarnaast is bijzonder veel informatie vooral in de hoofden van docenten en begeleiders aanwezig.

Op meerdere locaties worden toetsen afgenomen voorafgaand aan de intake, de uitslagen hiervan zijn vaak niet opgenomen in de dossiers. De instroominformatie is onvolledig, de startsituatie wordt, in ieder geval op papier, niet duidelijk bepaald. Ook de schoolloopbaan van de leerling is in veel gevallen niet, of brokkelig te volgen. Slechts enkele dossiers bevatten meer dan flarden gespreksnotities, een enkel overzicht uit een leerlingenbespreking, waarschuwingsbrieven et cetera. Docenten geven aan dat registreren (te) veel tijd kost. Doordat er relatief weinig vastgelegd wordt is het echter ook moeilijk om de begeleiding goed te evalueren.

Risicokenmerken

Uit de dossiers is marginaal herleidbaar of het gaat om een potentiële risicoleerling. Op maar enkele plekken is duidelijk dat het gaat om een praktijkonderwijsleerling, een leerling met een lwoo-geschiedenis of een leerling met LGF, of een leerling met andere risicokenmerken. Zoals eerder vermeld is dit in de aanmeldingsformulieren niet op alle plaatsen een aandachtspunt. Op één locatie van een bezochte instelling wordt gebruik gemaakt van een intake-formulier, waarop nuttige (begeleidings)informatie wordt weergegeven. Ook dit formulier zat niet in alle dossiers.

Intensivering dossiervorming

Op enkele plaatsen heeft de invoering van portfoliogesprekken ook geleid tot een intensivering van de dossiervorming rondom de leerling. Er is echter nog geen koppeling van de instroominformatie en de informatie uit de begeleiding van het leerproces en de overige begeleidingsgesprekken.

3.3 LGF

Voor elke leerling met LGF dient een handelingsplan aanwezig te zijn, ondertekend door de leerling of ouders, daarnaast de indicatiestelling en eventuele vervolgaanvragen, vervolgens de evaluatie van het handelingsplan en ten slotte een bijgestelde versie. Op slechts een van de acht bezochte locaties blijkt dit volledig aanwezig in de dossiers. Op enkele locaties ontbraken de handelingsplannen in het geheel, in veel gevallen zijn ze niet ondertekend, en een meerderheid is niet aantoonbaar geëvalueerd en/of bijgesteld.

De kwaliteit van de handelingsplannen laat ernstig te wensen over. De relatie tussen de geconstateerde problematiek bij de leerling, de beroepsmogelijkheden van deze leerling, de benodigde aanpak en de wijze waarop dit concreet vertaald wordt naar gewenst gedrag van docenten en begeleiders ontbreekt in het gros van de handelingsplannen. Ook de rol van de ambulant begeleider is mager omschreven. Met name de relatie tussen beroep en handicap wordt onvoldoende scherp gemaakt. De instellingen hebben de indruk dat de ambulant begeleiders onvoldoende verstand hebben van de beroepsopleidingen en bijbehorende perspectieven.

4 Zorg en begeleiding

4.1 Keuzes van de instellingen

Centrale aanpak

Het vve-veld is duidelijk bezig om de zorg- en begeleidingsstructuur en de organisatie op te bouwen. Sommige instellingen kiezen daarbij voor de opbouw van een grote centrale gespecialiseerde dienst, andere instellingen maken een combinatie van een kleine centrale dienst en extra begeleiding binnen de unit van de instelling. In toenemende mate worden voorlichting, intake en tweedelijnsbegeleiding centraler belegd. Alle bezochte instellingen kennen 'servicecentra', echter de werkzaamheden van deze centrale dienst en de wijze waarop deze in de verschillende units opereert verschilt sterk.

De ketenbenadering professionaliseert, onder meer door de invoering van zorgadviesteams (zat's). De intake wordt uniformer, de expertise van de tweedelijnsbegeleiding neemt toe, maar de doorvertaling naar en samenwerking met de opleidingsteams hapert vaak nog.

Zowel aan de keuze voor een centrale aanpak als aan een keuze voor een meer decentrale aanpak kleven voor- en nadelen. Bij een sterk centrale organisatie is de afstemming in bevoegdheden en verantwoordelijkheden een lastig punt. Het kan daarbij voorkomen dat units een leerling niet plaatsbaar achten, maar de centrale dienst wel, of omgekeerd. Bij een meer decentrale organisatievorm doet zich het probleem voor dat op veel plaatsen specifieke deskundigheid moet worden verworven waardoor de efficiency in het gedrang komt.

Aparte begeleiding probleemleerlingen

Een proactieve inzet van de instellingen om de onderzochte doelgroepen of andere probleemgroepen samen te voegen in specifieke begeleidingsgroepen is nagenoeg niet aangetroffen. Een uitzondering troffen we aan op één instelling, waar gekozen is om leerlingen uit het praktijkonderwijs te plaatsen in een speciale groep voor moeilijk lerende leerlingen. Deze groep wordt op een specifieke wijze aangenomen, begeleid en opgeleid in een zevental verschillende opleidingen. Het succes van deze organisatievorm wordt vooral duidelijk uit het hoge percentage leerlingen dat uitstroomt met een diploma. De keuze voor de stroom betekent echter niet dat alle leerlingen die zich met een pro-achtergrond aanmelden in deze stroom terechtkomen.

Een instelling heeft gekozen voor clustering van leerlingen met ernstige leerproblemen in praktijkopleidingen voor niveau 1 en 2 in een aparte organisatorische eenheid met twee uitvoeringslocaties. Eén locatie is volledig apart en één is onderdeel van een grote locatie. De instelling heeft daarmee gekozen voor de invoering van een soort speciaal middelbaar beroepsonderwijs en ervaart hier een positieve bundeling van kennis en krachten. Op andere instellingen is men juist bang voor een stigmatiserend effect enerzijds en een aanzuigende werking anderzijds. De uitval bij de aparte organisatorische eenheid was overigens opvallend laag.

In de onderzochte instellingen worden op enkele plekken aparte, vaak kleine groepen ingericht voor leerlingen die, om welke reden ook, de opleiding moeizaam doorlopen. Het gaat meestal om kleine groepen, vaak ingesteld met 'impulsgelden' zoals verkregen via 'Aanval op de uitval'. In een aantal gevallen is sprake van 'reboundachtige' voorzieningen. Opvallend is dat deze methode curatief toegepast wordt; leerlingen worden hier geplaatst op het moment dat de problemen zich daadwerkelijk voordoen.

4.2 Organisatie en methodiek

Introductieperiode

Op diverse locaties wordt nagedacht over een introductieperiode, waarin switchen van opleiding zonder tijdverlies kan plaatsvinden. Veel leerlingen hebben een slecht of onjuist beroepsbeeld en dit is een belangrijke veroorzaker van uitval. Uitval vindt vooral in het eerste leerjaar plaats en de instellingen zien zich geconfronteerd met een steeds vroegere uitval van met name de late aanmelders.

Op een tweetal locaties zijn de leerlingen de eerste tien weken volledig op school in een assessment-achtige situatie. Na deze periode kan, wanneer dat noodzakelijk is, gezorgd worden voor een snelle doorverwijzing naar een andere opleiding.

Speciaal lesmateriaal

In tegenstelling tot de scholen voor po, vo en het speciaal onderwijs blijkt uit het onderzoek dat slechts in geringe mate gebruik wordt gemaakt van speciaal ontwikkeld lesmateriaal, als dit al aanwezig is. In het algemeen wordt de noodzaak tot extra ondersteuning van leerlingen vorm gegeven door extra coaching, maar niet door gebruik te maken van ander, meer gericht lesmateriaal. Vormen van remedial teaching komen daarbij maar ten dele voor. Extra aandacht voor leerachterstanden is wisselend: een aantal locaties geeft extra taalonderwijs, maar doorgaans wordt er geen aanvullend of juist voorbereidend pakket aangeboden om de leerlingen te ondersteunen bij de geconstateerde achterstanden.

Handelingsplan

Handelingsplannen worden in de bezochte opleidingen nagenoeg niet gebruikt, behoudens voor het aanvragen van het zorgbudget (LGF). Alleen voor leerlingen met LGF is het een verplichting, maar zelfs in hun dossiers ontbreken ze, of is het een 'papieren tijger'.

Training docenten

Op een aantal onderzochte locaties wordt incidenteel een training gegeven aan docenten om bekend te worden met de verschillende stoornissen en aandoeningen, zodat ze in een eerder stadium problemen kunnen signaleren en tevens weten welk gedrag meer of minder effectief is. In de veelheid van taken van docenten en vanwege de omslag naar competentiegericht onderwijs (en de daarbij behorende scholingen) komen de teams echter maar weinig toe aan dit type scholing. De docenten geven aan zich doorgaans te weinig toegerust te

vinden om alle verschillende problemen het hoofd te bieden. Er moet tevens veel tijd gestoken worden in de 'niet-willers' en daardoor komen de 'niet-kunners' er bekaaid vanaf.

4.3 Begeleiding doelgroepen

LGF

Tijdens dit verkennende onderzoek, waarbij op slechts acht locaties is gekeken, zijn grote verschillen geconstateerd in de kwaliteit van de handelingsplannen (en soms zelfs het ontbreken van handelingsplannen) en tevens in de frequentie en aard van de begeleiding van de ambulante begeleiders. Deze verschillen zijn niet aanwijsbaar te relateren aan de geconstateerde problematiek van de leerling.

De locaties geven zelf ook aan dat ze grote verschillen ervaren. Het is opvallend hoeveel variatie er is in de hoeveelheid tijd die ambulante begeleiders (kunnen) besteden aan de begeleiding. Soms is er voldoende expertise in huis om zelf op een goede manier handelingsplannen op te zetten en een adequate begeleiding te bieden, soms ontbreekt die kennis en/of de tijd om extra begeleiding te verzorgen. De overdracht van kennis van de ambulante begeleiders naar docenten moet grotendeels nog op gang komen. Ook is in de handelingsplannen de vertaling naar de lespraktijk summier, waardoor docenten onvoldoende instrumenten in handen hebben. Op vijf van de acht onderzochte locaties worden de handelingsplannen niet geëvalueerd en is tevens geen borging op de vervolgvragen.

Alle onderzochte locaties geven aan dat de papierwinkel bij LGF-leerlingen erg arbeidsintensief is, terwijl het maar om een klein aantal leerlingen gaat. De uitkomsten van dit onderzoek zijn overigens vergelijkbaar met de eerste meting van de monitor over de invoering van de leerlinggebonden financiering in het mbo.

Lwoo

Leerlingen met een voormalige lwoo-indicatie lijken een 'vergeten doelgroep'. Het feit dat ze in het verleden extra hulp en begeleiding nodig gehad hebben om een vmbo-diploma te halen, lijkt er in het mbo niet toe te doen. Zoals eerder vermeld is slechts op een van de acht locaties extra aandacht voor lwoo-leerlingen bij de intake. Bij de meeste instellingen wordt geen aparte aandacht besteed aan de, soms moeizame, onderwijshistorie van dit type leerling. Op geen van de acht locaties is er specifieke, proactieve ondersteuning van voormalige lwoo-leerlingen.

Overigens blijkt uit recentelijk verschenen rapporten (Hilbers, 2006 en Inspectie van het Onderwijs, 2008a) dat in het basisonderwijs de signalering van zorgleerlingen met een flinke leerachterstand te laat plaatsvindt en dat de zorg die aan hen wordt besteed niet planmatig genoeg is (Inspectie van het Onderwijs, 2008a). Eenmaal geplaatst in het vmbo is het ook niet zeker dat de zorg en begeleiding is toegesneden op de in het basisonderwijs opgelopen achterstanden. Een deel van de lwoo-leerlingen ontvangt helemaal geen, of

weinig (extra) zorg. Ook blijken bij de verandering van de ene basisschool naar de andere of naar het voortgezet onderwijs veel gegevens verloren te gaan.

Pro

Met uitzondering van de eerder genoemde speciale stroom voor praktijkonderwijsleerlingen op een van de instellingen is in dit onderzoek duidelijk geworden dat er doorgaans geen specifieke begeleiding wordt ingezet voor leerlingen met een praktijkonderwijsachtergrond. Er is inmiddels toegenomen aandacht voor intake en plaatsing, maar vervolgens wordt niet, op basis van geconstateerde deficiënties of problemen een apart of aanvullend programma opgesteld. Ook bij deze groep wordt voornamelijk curatief gehandeld; als zich problemen voordoen wordt extra hulp geboden. De meeste praktijkonderwijsleerlingen hebben echter grote deficiënties op het terrein van taal en rekenen, waardoor er regelmatig problemen ontstaan in het afronden van de cognitieve aspecten van de opleiding. Opvallend is dat op een aantal onderzochte locaties het personeel niet scherp op het netvlies heeft dat leerlingen met een pro-achtergrond ooit zo geïndiceerd zijn vanwege te weinig diplomaperspectief.

4.4 Invoering competentiegericht onderwijs

De onderwijspraktijk is sterk in verandering. De klassieke onderwijssituatie komt in steeds mindere mate voor en wordt afgewisseld met praktijk, zelfstudie in het Open Leer Centrum, het in groepsverband werken aan projecten, maar vooral ook door beroepspraktijkvorming (stage) in het bedrijfsleven of bij instellingen. Instellingen kiezen met de invoering van competentiegericht onderwijs (CGO) steeds vaker voor een belangrijkere rol voor de coach/begeleider. Leer- en trajectbegeleiding krijgen meer inhoud en vorm. Zo is er op diverse locaties geconstateerd dat er regelmatig portfoliogesprekken met de leerlingen en leerlingenbesprekingen in de teams worden georganiseerd. De wijze waarop coaches/begeleiders dit invullen varieert nog sterk. Veel instellingen organiseren scholingstrajecten om coaching en begeleiding te professionaliseren.

Gevolgen voor zorg en begeleiding

De invoering van CGO leidt ook tot andere keuzes in de zorg- en begeleidingsstructuur. In het algemeen wordt tegelijkertijd met het invoeren van het CGO meer nadruk gelegd op coaching en begeleiding van leerlingen. Daarmee wordt het van groter belang dat binnen de directe begeleiding ook aandacht wordt gegeven aan de individuele belemmeringen in het leerproces. De gevolgen hiervan voor de organisatiestructuur van de zorg en begeleiding en voor de benodigde competenties van de leerkrachten zijn nog niet duidelijk waarneembaar bij de bezochte instellingen. Overigens is het niet zo dat op alle plaatsen de begeleiding geïntensiveerd wordt, er is soms zelfs sprake van een sterke toename van zelfstandigheid, zonder dat dit aangevuld wordt met extra begeleiding.

Kansen en problemen

De toegenomen aandacht voor begeleiding biedt kansen voor de leerlingen die meer begeleiding nodig hebben. Daarentegen is de koppeling aan een

didactisch concept waarin veel vrijheid is en veel ruimte voor zelfstandig werken vaak een probleem voor risicoleerlingen. Deze dreigen te verzuipen. Na enkele jaren experimenteren maken diverse locaties nu weer de keuze voor een gestructureerde omgeving, met veel praktijkopdrachten en korte instructies voor risicoleerlingen.

4.5 Zorg in de beroepspraktijkvorming

De onderzochte instellingen gaan divers om met de begeleiding bij de stage of beroepspraktijkvorming (bpv) van de leerlingen uit de onderzochte groepen. Doorgaans krijgen ze dezelfde begeleiding als reguliere leerlingen. In een aantal gevallen worden leerlingen uit het praktijkonderwijs aanvullend begeleid door een organisatie die onafhankelijke, cliëntondersteuning biedt aan mensen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte. De leerlingen met LGF krijgen vaak ook ambulante begeleiding op hun stageplaats.

De informatie over de leerling die verkregen is tijdens de intake of tijdens het onderwijsproces wordt meestal niet uitvoerig gedeeld met de bpv-begeleiders uit de school of de praktijkbegeleider in het bedrijf of bij de instelling. Er is tevens grote variatie in de hoeveelheid (extra) tijd en energie die in de doelgroepen gestoken wordt.

De onwennigheid van de ambulante begeleiders met het mbo blijkt uit het relatief grote aantal door hen opgestelde handelingsplannen waarin maar beperkt of geen aandacht is voor de stage, terwijl dit een wezenlijk onderdeel van de beroepsopleiding is. Toch is in de handelingsplannen en de begeleidingsstructuur lang niet altijd aandacht voor de manier van begeleiden bij het zoeken van een geschikte stageplek en bij de verdere begeleiding tijdens de stage.

Uit de dossiers blijkt dat de stage vaak het struikelpunt voor de leerling is. In een aantal gevallen is dit zelfs bij aanvang te voorspellen, blijkt uit de dossiers. Toch heeft het dossieronderzoek slechts enkele voorbeelden van proactieve voorbereiding en ondersteuning opgeleverd.

De mate waarin de bpv-bedrijven zelf voorbereid en geëquipeerd zijn om risicoleerlingen te begeleiden en in hoeverre de instellingen dit vooraf controleren is niet onderzocht.

4.6 Keten

Door de invoering van zorgadviesteams (ZAT's) neemt ook in het middelbaar beroepsonderwijs het gereguleerde overleg met partners buiten de school toe. De instellingen merken bij de externe partners grote verschillen in de frequentie van overlegmomenten en de aard van de begeleiding die ze kunnen bieden. Op sommige plaatsen is men lovend over de samenwerking met bijvoorbeeld reclassering of jeugdzorg, op andere plekken komt dit juist moeizaam tot stand. Alle instellingen ervaren dat overleg met ketenpartners veel tijd kost en dat dit vaak niet in verhouding staat tot het aantal leerlingen. Een van de instellingen geeft aan dat het ingewikkeld is om te bepalen welke zorg je als instelling zelf nog geeft en welke bij andere partijen thuishoort. Ze vinden het

echter wel van belang dat de zorg van anderen dan drempelloos, nabij en toegankelijk is voor de leerlingen in hun instituut.

4.7 Bekostiging

De reguliere begeleiding van leerlingen is voor een groot deel afhankelijk van de 'normale' bekostiging. Veel van de speciale begeleidingsprojecten worden bekostigd uit aanvullende geldstromen. Dit zijn veelal kortlopende subsidie-initiatieven (Europees Sociaal Fonds, 'Aanval op de uitval', et cetera), waardoor succesvolle projecten door het ontbreken van financiële continuïteit geen vervolg krijgen. Leerpunten uit deze projecten worden maar mondjesmaat doorgezet, ook als ze geen directe relatie met financiering hebben. De instellingen geven allemaal aan dat ze de bekostiging niet toereikend vinden om met alle leerlingen, waarvoor zij dat noodzakelijk vinden, te werken met kleine groepen en veel contacturen.

5 Uitstroom

Mede vanwege de toegenomen aandacht in het toezicht voor opbrengsten van de instellingen en de focus op voortijdig schoolverlaten, brengen de locaties steeds beter in kaart wat de uitstroomredenen zijn van leerlingen. Incidenteel worden deze gegevens ook beter geanalyseerd. Op de meeste plaatsen wordt dit via een centraal punt (servicepunt) geregeld.

Op de verschillende plaatsen blijkt de gekozen methodiek nog lastig te interpreteren en aan verandering onderhevig. Daardoor is nog niet in een opeenvolgende reeks te vergelijken wat de belangrijkste redenen zijn voor leerlingen om de school voortijdig of ongekwalificeerd te verlaten.

Opvallend is dat de lijsten veel 'externe' redenen bevatten, maar slechts mondjesmaat 'interne' redenen, die terugslaan op de kwaliteit van het onderwijsproces of begeleiding. De redenen om uit te vallen zijn divers. In veel gevallen heeft een leerling meerdere redenen voor uitstroom. Dit mondt dan uit in 'doorstromen naar een andere opleiding', 'gaan werken', 'privé-redenen'. Het wordt echter in deze overzichten niet duidelijk wat toe te schrijven is aan tekortkomingen in het onderwijsproces, de zorg en de begeleiding. Voor kwaliteitszorgdoeleinden is de wijze van registreren niet toereikend.

Een vroegtijdige signalering van (te) groot verzuim, of het achterhalen van mogelijk verlaten van de opleiding kan bijdragen aan tijdige zorg en begeleiding. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven wordt door de instellingen niet, niet volledig of niet tijdig gemeld aan leerplichtambtenaren, RMC's en de IB-Groep dat leerlingen teveel verzuimd hebben, dreigen voortijdig uit te stromen, of al uitgestroomd zijn. In het najaar van 2008 heeft de Inspectie van het Onderwijs een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop instellingen deze meldingen doen.

De locaties waren vooraf geselecteerd op de aanwezigheid van grotere groepen risicoleerlingen (zoals ingevuld door de instelling in 2005-2006) met wisselend hoge of lage rendementen. De relatie tussen goede begeleidingsinterventies en lage uitval is deels te maken, echter de situatie is op vier van de acht locaties zodanig gewijzigd dat een eerlijke vergelijking niet te maken is. Op één instelling was de begeleidingsstructuur van de best scorende afdeling ook duidelijk het meest hecht georganiseerd. De groepen worden niet op kenmerken in kaart gebracht, dus kan slecht worden vastgesteld of de doelgroepen uit het onderzoek meer uitvallen dan andere groepen.

6 Zorg en begeleiding in de waarderingskaders

De aandacht voor zorg en begeleiding heeft in de opeenvolgende waarderingskaders voor het middelbaar beroepsonderwijs een prominentere plaats gekregen. Vergeleken met de manier waarop in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en bij de expertisecentra zorg en begeleiding zijn onderzocht, is het toezicht daar echter beduidend intensiever. Deels is dit verklaarbaar door wettelijke voorschriften (verplichte handelingsplannen) en de mogelijkheid om gebruik te maken van landelijk gevalideerde toetsen waarmee de ontwikkeling van leerlingen gevolgd kan worden, en de verplichtingen die gelden voor leerlingen binnen het speciaal onderwijs.

Een belangrijk verschil in de waarderingskaders voor po/vo/ec en mbo is dat in deze laatste aandacht voor leerlingen die extra zorg behoeven niet expliciet benoemd wordt. In het eerstgenoemde kader beoordeelt de inspectie de zorg aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften los van de zorg aan leerlingen in het algemeen. In het waarderingskader bve is slechts een indicator opgenomen voor zorg en loopbaanbegeleiding. Hieronder valt ook de zorg en begeleiding voor leerlingen met specifieke behoeften. Zie hiervoor ook de bijlagen.

Ook wordt in de overige kaders nadrukkelijker in verschillende indicatoren benoemd aan welke eisen deze zorg moet voldoen. In het waarderingskader voor bve is meer ruimte voor een helikopterview en worden diverse aspecten bijeengeraapt onder één noemer, waardoor het minder voor de hand liggend is dat er nauwgezet naar al deze facetten gekeken wordt. Ook wordt het daardoor gecompliceerder om genuanceerd te beoordelen.

Gezien de instroom van de enorme groep zorgleerlingen verdient het nadere aandacht of ook in het toezicht op het mbo een dergelijk onderscheid moet worden aangebracht. Dit kan bijdragen aan een preciezere analyse van de oorzaken van onder meer voortijdig schoolverlaten en ook aan het gerichter formuleren van verbeteracties.

De rol van ouders/verzorgers wordt in de andere waarderingskaders nadrukkelijk benoemd. In het mbo-waarderingskader speelt dit een kleine en afnemende rol gezien de leeftijd van de leerlingen.

In het bve-waarderingskader komt het aspect van doorstroom naar andere opleidingen binnen een sector of juist naar een andere sector niet nadrukkelijk voor, terwijl hier vaak sprake van is. In de rendementsberekening wordt zelfs succesvolle doorstroom naar een andere opleiding in een andere sector niet als succes gezien en dus aangerekend bij de sector die ongediplomeerd wordt verlaten. De bezochte locaties worstelen hiermee; ze zien een georganiseerde overstap naar een andere opleiding niet als falen van de opleiding. In veel gevallen wordt overigens niet gevolgd of de overstapper in de nieuwe opleiding met succes de opleiding afrondt.

De indicatoren voor zorg en begeleiding in de waarderingskaders van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de expertisecentra en het middelbaar beroepsonderwijs staan in bijlage I.

7 Conclusies en aanbevelingen

Vooropgesteld moet worden dat dit onderzoek een verkennend onderzoek is en slechts op acht locaties is uitgevoerd. Toch kan vastgesteld worden dat, ondanks de enorme en positieve ontwikkelingen in de zorg- en begeleidingsstructuur binnen bve-instellingen, nog weinig systematisch zorg verleend wordt aan leerlingen met een specifieke zorgbehoefte. Er is geen uitgelijnde begeleiding, waarbij de zorgbehoefte bij entree wordt vastgesteld en duidelijk vastgelegd in handelingsplannen en/of dossiers. De zorg wordt veelal curatief verleend en zelden geëvalueerd. Tevens is de begeleiding te docentafhankelijk. In alle onderzochte units zijn echter wel ontwikkelingen signaleerd om te komen tot een minder docentafhankelijke begeleiding.

7.1 Aannames

De onderzoeken zijn (deels) uitgevoerd op basis van een aantal aannames.

1. Er is verschil in begeleiding zichtbaar tussen afdelingen met hoge en met lage voortijdige uitstroom van leerlingen.

Dit is maar marginaal waargenomen. Dit heeft vooral te maken met een gebrek aan gegevens over voortijdige uitstroom of juist succes van de bewuste doelgroepen. De keuzes voor onderzoek bij de betreffende afdelingen zijn gemaakt op basis van oude gegevens, in de tussentijd is er in de instellingen veel veranderd. Van deze nieuwe opzet zijn nog geen rendementgegevens bekend. Instellingen houden dit zelf niet op deze manier bij. Wel is tijdens het onderzoek een duidelijk verschil waargenomen in intensiteit van de begeleiding. Ook de verschillen in kwaliteit zijn in een aantal gevallen te relateren aan de hogere uitstroom.

‘Leerlingen met een voormalige lwoo-indicatie’ is een totaal niet erkende doelgroep. Het is daardoor ook niet vast te stellen of leerlingen uit deze doelgroep grotere problemen of een hogere uitval hebben dan andere leerlingen.

2. Betere begeleiding leidt tot minder uitval.

Op een van de locaties is de ervaring vooral ‘betere begeleiding leidt tot snellere uitval’. Met dank aan een assessment in de eerste tien weken worden de problemen sneller duidelijk en verkeerde beroepskeuzes eerder onderkend. De instellingen zoeken naar mogelijkheden om leerlingen met een onduidelijk beroepsbeeld of opleidingswens te plaatsen in een ‘voorsorteerprogramma’.

De effecten van zorg worden niet of nauwelijks gemeten, dit is deels het gevolg van gebrekkige registratie. Daarentegen wordt er wel steeds meer geld in zorg geïnvesteerd. Toch hebben alle bezochte locaties het idee dat intensieve begeleidingsvormen voor dreigende afhakers wel effect hebben, maar ze kunnen de effecten niet meten of deze gevoelens onderbouwen

met cijfers of andere vormen van 'bewijs'. Wel is duidelijk sprake van intensivering van de begeleiding. Deze is deels te koppelen aan de versterkte aandacht voor voortijdig schoolverlaten en deels aan de omslag naar andere onderwijskundige concepten waarin individuele begeleiding een sterkere rol krijgt. Deze intensivering lijkt voorzichtig vruchten af te werpen.

3. Daar waar de begeleiding van de 'moeilijker groepen' adequaat geregeld is, zal dit gunstige uitwerking hebben op de andere groepen.

De bezochte locaties hebben de begeleiding van de 'moeilijker doelgroepen' op verschillende manieren vormgegeven. Soms is gekozen voor concentratie van de leerlingen van niveau 1 en 2, soms zijn kleine projectgroepen en zelfs 'reboundachtige voorzieningen' gestart. De succeservaringen uit deze aanpakken vinden echter maar ten dele hun weg naar de rest van het roc. Ook is uit het onderzoek gebleken dat soms op centraal niveau een uitgebreid servicecentrum is ingericht, maar dat binnen de units onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de diensten en mogelijkheden. Dit omdat deze óf onvoldoende bekend zijn, óf omdat men het inschakelen van deze diensten te moeizaam vindt lopen.

7.2 Resultaten

Op de drie hoofdvragen van het onderzoek zijn onderstaande resultaten aangetroffen.

- **Welke vormen van begeleiding worden binnen het mbo ingezet om aan de begeleidingsbehoefte van de doelgroepen tegemoet te komen?**

Instellingen kiezen voor speciale vormen om de moeilijker groepen op te vangen, maken een eigen 'reboundvoorzieningen, proberen met kleine groepen te werken.

Intake

In de meeste instellingen wordt ingezet op een betere intake. Dit komt steeds beter van de grond. Er is echter een breuk tussen de intake en het (begeleidings)programma daarna. Dit zijn vaak twee losstaande gegevens. Geconstateerde tekorten en/of mogelijke problemen leiden niet automatisch tot een pro-actief en constructief begeleidingsprogramma.

Tijdens de intake wordt de behoefte aan zorg en extra begeleiding van de leerling bij entree nog onvoldoende inzichtelijk. Dit inzicht is van belang om te kunnen inschatten of plaatsing zinvol is, of om een passend zorgaanbod samen te stellen en aan te bieden om de gekozen beroepsopleiding succesvol af te sluiten.

Dossiers

Bijna alle begeleiding is curatief. De dossiers met intakegegevens 'roepen' regelmatig vanaf de start van de leerling dat er problemen zullen ontstaan. Er wordt echter pas ingegrepen op het moment dat de problemen zich in volle hevigheid voordoen. De noodzakelijke begeleiding wordt zelden van

tevoreen vastgesteld en vastgelegd in de dossiers, ook niet voor de rugzakleerlingen, ondanks het verplichte handelingsplan.

Keuzes in begeleidingsvormen

De begeleiding bij beroepspraktijkvorming (bpv) of stage is vaak een ondergesneeuwd element in de zorg- en begeleidingsstructuur. Informatie wordt gebrekkig en verbrokken gedeeld met de bpv-begeleider van school en de praktijkbegeleider op het bedrijf of in de instelling. Binnen competentiegericht onderwijs krijgen de leerlingen steeds vaker een vaste begeleider toegewezen. Deze heeft een meer intensieve en meer coachende rol dan die mentoren in het nabije verleden vervulden. De wijze waarop deze coachende rol ingericht wordt varieert in tijd, intensiteit, per locatie en soms zelfs per docent binnen een locatie. LGF-leerlingen krijgen vaak extra begeleiding van een ambulante begeleider, maar deze invulling is divers. De ambulante begeleiders zijn veelal niet voldoende geëquipeerd om in te spelen op de beroepseisen van de opleidingen.

- **In welke mate zijn deze begeleidingsvormen succesvol bij het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten van deze groepen leerlingen?**

De instellingen hebben de ervaring dat begeleidingsvormen die langdurig contact met leerlingen bieden, waarbij de mentor/trajectbegeleider een kleine 'span of control' heeft, waarin het team de leerling veel (positieve) aandacht en gevoel voor eigenwaarde geeft, waar structuur en regelmaat is, waar de grenzen van de zorg duidelijk worden aangegeven, waar korte lijnen zijn, en waar snel gehandeld wordt, positieve effecten hebben op het voorkomen van voortijdige en ongekwalificeerde uitval. In niveau 1 en 2 wordt meer en meer gekozen voor een bepaald type docent; een docent die niet zozeer vakspecialist is, maar veeleer pedagoog en sociaal werker. De vakinhoud is meer een middel om de leerling te bereiken, de inhoud als doel ligt meer op het tweede plan.

De instellingen ervaren overigens zonder uitzondering dat de financiering niet is afgestemd op deze werkwijze met kleine, compacte groepen met veel contacturen. Onduidelijk is of hierbij rekening gehouden wordt met de ophoging van de VOA-gelden.

Handelingsplannen spelen maar een marginale rol in de begeleiding, zelfs voor LGF-leerlingen waarvoor dit een verplichting is.

Voor de grote groepen 'gewone' leerlingen moet de oplossing niet enkel gezocht worden in wat de zorg- en begeleidingsstructuur te bieden heeft, maar vooral in het onderwijsproces zelf: een goede pedagogisch-didactische omgeving en intensivering van de contacten met leerlingen.

- **Op welke wijze beïnvloedt de invoering van competentiegericht onderwijs de begeleidingsvormen en de resultaten?**

Uit de onderzoeken blijkt dat als de instellingen bij de invoering van CGO kiezen voor een intensiever begeleidingsmodel, dit positieve invloed lijkt te hebben op de reductie van voortijdige uitstroom in de eerste leerjaren. Dit is echter niet enkel toe te schrijven aan de invoering van CGO; het zegt meer over de intensivering van begeleiding op zich. Die is (soms) toevallig

gekoppeld aan de omslag naar een andere onderwijskundige opzet. In de meeste gevallen is er nog geen sprake van compleet afgeronde opleidingen in de competentiegerichte opzet. Ook is er geen cijfermatige onderbouwing voorhanden. Deels omdat er in de voorafgaande jaren geen cijfers bijgehouden werden, deels omdat dit te weinig gebruikelijk is om dit bij te houden.

Als instellingen gekozen hebben voor een onderwijsmodel dat uitgaat van de zelfstandigheid van leerlingen, lijken de risicoleerlingen en de doelgroepen uit het onderzoek het minder goed te doen.

7.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de instellingen

- Maak systematischer gebruik van planmatige zorg en een sluitend begeleidingssysteem, gekoppeld aan het gekozen pedagogisch-didactisch concept, om hiermee ook een bijdrage te leveren aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Het huidige zorgaanbod is vooral curatief en zelden methodisch. Voor veel van de moeilijke doelgroepen wordt niet bij aanvang vastgesteld welke hulpvraag er is en welk zorg- en onderwijsaanbod passend is. Kenmerken van succesvolle pedagogisch-didactische concepten, aangetroffen in dit onderzoek, zijn:
 - veel persoonlijke aandacht;
 - duidelijke grenzen;
 - vol programma met snelle succeservaringen;
 - klein team.
- Verzamel systematischer zorggerichte informatie bij de intake en verbeter de registratie van begeleidingsgegevens van leerlingen. De verbinding van intakegegevens, begeleidingsgegevens en andere informatie verzameld tijdens het onderwijsprogramma, kunnen als ondersteuning dienen van een begeleidingsprogramma. Definieer deze zorg zo concreet mogelijk. Voorts maakt een zorgvuldige registratie van de geboden ondersteuning en de resultaten hiervan het evalueren van de geboden zorg mogelijk, zowel op individueel als op schoolniveau.
- Leer van en verspreid goede praktijken uit de eigen instelling binnen de instelling en leer van de successen van andere instellingen.
- Stel beter vast wat de beroepsmogelijkheden van de leerlingen zijn voordat ze definitief geplaatst worden in een opleiding. Dit geldt zeker voor leerlingen met beperkingen.

Aanbevelingen voor het Ministerie van OCW

- Onderzoek welke consequenties de ingevoerde kwalificatieplicht heeft voor de instellingen. Dit heeft immers gevolgen voor een toename van instroom van moeilijkere doelgroepen in het mbo. Deze blijven in ieder geval nu langer op school en veroorzaken mogelijk een toenemende vraag aan intensieve zorg- en begeleiding. Dit alles in het kader van de bestrijding van de voortijdige uitstroom van deze leerlingen.

Toezicht

Gezien de uitkomsten van dit onderzoek zal de inspectie het toezicht op de zorg voor specifieke groepen verscherpen. Daartoe wordt als extra onderwerp in het waarderingskader van de inspectie bve vanaf 2009 de zorg opgenomen die besteed wordt aan deelnemers met specifieke behoeften.

Literatuur

Commissie Gelijke Behandeling (2007). *Onderzoek van de Commissie gelijke Behandeling naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken*. Utrecht: Commissie gelijke Behandeling (CBG).

Hilbers, G. (2006). *Leerlingenzorg in het LWOO en in het primair onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (doctoraalscriptie).

Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Cluster 4. De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Van visie naar realisatie. Een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in VO en BVE*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2008a). *De kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs*

Leerlingen met een lwoo-indicatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2007). *Advies Leerlinggebonden financiering in het middelbaar beroepsonderwijs. Eerste ervaringen*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).

Tudjman, T. & Braam, H. (2007). *De invoering van de rugzakregeling in het MBO. De 1e meting van de monitor over de invoering van de leerlinggebonden financiering in het MBO onder steunpunten en begeleiders*. Rotterdam, RISBO.

Werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek BVE (2006). *Risicoleerlingen en hun leerloopbanen in het MBO*. Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 1. [Den Haag]: Werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek BVE (IBO BVE)

Winsemius, P. [et .al] (2008). *Niemand houdt van ze*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Wijngaart, M. van den (2007). *De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken. Een onderzoek naar de beroepsonderwijsinstellingen*. Nijmegen: ITS.

Afkortingen

AKA	Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding
AOC	Agrarisch Opleidingscentrum
BBL	beroepsbegeleide leerweg
BOL	beroepsopleidende leerweg
BVE	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CGO	competentiegericht onderwijs
LGF	leerlinggebonden financiering
LWOO	leerwegondersteunend onderwijs
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
PO	primair onderwijs
PRO	praktijkonderwijs
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum voortijdig schoolverlaters
ROC	regionaal opleidingscentrum
VMBO	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VO	voortgezet onderwijs
VOA	voorbereidende en ondersteunende activiteiten

Bijlage I Indicatoren zorg en begeleiding uit de waarderingskaders

1 Primair onderwijs

De begeleiding is erop gericht dat de leerlingen zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen.	
1	De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
2	De school gebruikt de informatie van scholen en instellingen waar de leerlingen vandaan komen voor de begeleiding van de leerlingen.
3 (SBO)	De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.
4	De school maakt beredeneerde afwegingen bij de doorstroom van leerlingen binnen de school.
5 (SBO)	De school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.
6	De school begeleidt de ouders/verzorgers en de leerlingen bij de keuze voor het vervolgonderwijs.
De leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen passende zorg.	
1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.
2	Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
3	De school voert de zorg planmatig uit.
4	De school gaat de effecten van de zorg na.
5	De school betreft de ouders/verzorgers van leerlingen bij de zorg van hun kind.
6	De school waarborgt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden.

2 Expertisecentra

De school beschikt over een cyclisch systeem van leerlingenzorg.	
1	De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.
2	De commissie voor de begeleiding bepaalt bij instroom het ontwikkelingsperspectief van de leerling.
3	De school stelt een handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.
4	Het handelingsplan maakt een functionele uitvoering van de handelingsplanning mogelijk.
5	De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.
6	De school zorgt voor effectieve interne afstemming.
7	De school zorgt voor effectieve externe afstemming.

8	De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.
9	De school begeleidt de ouders en de leerlingen bij de keuze voor de vervolgbestemming.
De school zorgt voor een passende begeleiding van leerlingen. (functionaliteit handelingsplanning)	
1	De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.
2	De leertijd komt overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.
3	Het (ortho)pedagogische handelen van de teamleden komt overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.
4	Het (ortho)didactische handelen van de teamleden komt overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.
5	De inzet van middelen en materialen komt overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.

3 Voortgezet onderwijs

De begeleiding is erop gericht dat de leerlingen zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen.	
1	De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.
2	De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
3	De school gebruikt de informatie van scholen en instellingen waar de leerlingen vandaan komen bij de begeleiding van de leerlingen.
4	De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuzes tijdens de schoolloopbaan.
5	De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/ arbeidsmarkt.
6	De leraren, het decanaat en het mentoraat werken samen in de begeleiding van leerlingen.
De leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen passende zorg.	
1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.
2	Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg die de gesignaleerde leerlingen nodig hebben.
3	De school voert de zorg planmatig uit.
4	De school gaat de effecten van de zorg na.
5	De leraren en de zorgfunctionarissen werken effectief samen.
6	De school betreft de ouders/verzorgers van leerlingen bij de zorg voor hun kind.
7	De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden.

4 Middelbaar beroepsonderwijs¹

Trajectbegeleiding: deelnemers worden zorgvuldig in hun schoolloopbaan begeleid.	
1	Intake: deelnemers ontvangen een zorgvuldige voorlichting, intake en plaatsing met een actieve uitwisseling met relevante scholen of instanties.
2	Loopbaanbegeleiding: deelnemers krijgen vanaf hun aanmelding zorgvuldige individuele begeleiding bij het vormgeven van de eigen loopbaan, bij de voortgang van de studie, bij keuzeprocessen, bij doorstroom, persoonlijke problemen en bij dreigend schoolverlaten.
3	Samenwerking: voor risicodeelnemers wordt ten behoeve van preventie en interventies structureel samengewerkt met ketenpartners.
4	Registratie: gegevens over de schoolloopbaan van de deelnemers en mogelijke risico's worden systematisch geregistreerd en leiden tot tijdige signalering van problemen.

¹ Waarderingskader 2006/2007