

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
28 september 2004

Ons kenmerk
VO/OK/2004/46282

Onderwerp
vmbo

Bijlage(n)
Onderzoeksrapport 'Zorg in Beeld',
Rapportage 'Inzet regionaal zorgbudget'

Inleiding

In het AO van 22 oktober 2003 en bij de begrotingsbehandeling OCW op 5 november 2003 zijn over het vmbo vragen gesteld, en zijn amendementen en moties ingediend. Op die momenten kon veelal geen direct of volledig antwoord worden gegeven omdat onderzoeken nog niet waren afgerond, de verzameling van informatie nog gaande was of besluitvorming nog moest plaatsvinden. Gelijktijdig vonden in die periode de Koers VO gesprekken plaats waarin het vmbo als aparte thema was opgenomen. Tijdens het Algemeen overleg van 26 mei 2004 (29 200 VIII, nr 149) bent u geïnformeerd over de moties en amendementen, en heb ik u toegezegd na het zomerreces te komen met een algemene vmbo-brief waarin tevens op de eerdere toezeggingen wordt ingegaan. Met deze brief geef ik daar invulling aan en handel ik de toezeggingen af.

1. Algemeen

Gesprekken over het vmbo kennen veel verschillende invalshoeken die vrijwel altijd betrekking hebben op "het imago van het vmbo", "het welbevinden van de leerling binnen de school" en de "risico-leerling". Vmbo moet binnen een prettige omgeving eigentijds onderwijs bieden gericht op de individuele leerling en moet in staat zijn een zorg te bieden aan die leerlingen die daar behoefte aan hebben. Ruim 60% van de leerlingen volgt een vmbo-opleiding. De diversiteit aan leerlingen vraagt om maatwerk binnen duidelijke kaders, begrip en aandacht voor verschillen in normen en waarden, cultuur en integratie.

Het vmbo heeft tot taak de aansluiting naar het vervolgonderwijs garanderen, in te spelen op vraag en aanbod van de arbeidsmarkt en daarmee dus eigentijds zijn. Alleen op deze wijze zal het gevoel van saamhorigheid en veiligheid toenemen en zal het imago en welbevinden een positieve kleur krijgen. Bij de zorg gaat het niet alleen om de begeleiding van de leerling met leerachterstanden en sociaal emotionele problemen (zorgstructuur vmbo) maar ook de zorg die gericht is op risicoleerlingen en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (zorg om de school heen).

Het imago van het vmbo is en wordt bepaald door de samenhang tussen deze drie invalshoeken. Jammer genoeg wordt veelal direct ingezoomd op de risico-leerlingen en wordt dit geprojecteerd op het gehele vmbo. Het scholenveld verzet zich daar nu tegen. En terecht. Er gaat heel veel goed. Er is hard gewerkt in de afgelopen jaren. En nog steeds.

2. Onderwijsaanbod en leeromgeving.

Het vmbo maakt goed gebruik van de ruimte om maatwerk te leveren aan leerlingen. Binnen de leerwegen en sectoren zijn ruim 245 scholen (van de 346) volop bezig met een verdere onderwijsvernieuwing. Het merendeel is naast de inhoud vooral gericht op de hoe-vraag. Op welke wijze kan het onderwijs zo worden aangeboden dat dit de leerling boeit maar ook de hoogste resultaten kunnen worden verwacht. Maatwerk staat hierbij dus prominent vooraan. Versterking van de praktijkcomponent is daarbij voor een deel van de leerlingen van belang. Voorbeelden zijn: integratie van theoretische en praktijkvakken binnen de afdeling van een sector, integratie van avo-vakken met beroepsgerichte vakken (taal of wiskunde met bijvoorbeeld metaalbewerken of bouwtechniek, intrasectorale benadering, intersectoraal vakkencombinaties. Hierbij wordt veelal vanuit de mogelijkheden van de leerling de geschikte vorm gezocht door klassikaal onderwijs aan te bieden danwel via leeropdrachten en werken tot en met geheel competentiegericht onderwijs.

Ten aanzien van die laatste aanpak melden scholen enige spanning met de examensystematiek in het vmbo. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) is op mijn verzoek gestart met een totaal onderzoek naar competentiegericht onderwijs mede in het licht van de ontwikkelingen in het mbo.

Zowel mevrouw Hamer als de heer Vendrik hebben in diverse overleggen aangedrongen die ruimte aan scholen te bieden. Ik heb herhaaldelijk gewezen op de vermeende regelgeving. De scholen hebben ruimte en zoals hierboven blijkt wordt er inmiddels ook goed gebruik van gemaakt.

Verder wordt voor de leerlingen die meer moeite hebben met theoretische vakken steeds meer gebruik gemaakt van de leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg. In het schooljaar 2002/2003 is deelname aan die vorm gestegen tot een kleine 3500 leerlingen. Daarnaast is bij de behandeling van de wet leerwerktrajecten gevraagd een nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor duale trajecten in de andere leerwegen. Hiervoor blijkt in het onderwijsveld een brede steun te zijn.

De werkgeversorganisaties van het bedrijfsleven hebben geen bezwaar mits een duaal traject geen verplicht traject in het vmbo wordt. Het moet een maatwerkoptie worden. Op mijn verzoek werkt een werkgroep met vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties dit nu verder uit. Medio 2005 zijn de resultaten van de werkgroep beschikbaar.

Een andere vorm van maatwerk en duale trajecten zijn de mbo-1 trajecten binnen het vmbo. Bij 103 scholen wordt hiervan vanaf 1-8-2004 gebruik gemaakt.

Duaal leren kan ook binnen de school door te werken met een werkplekkenstructuur of onderwijs- en techniekpleinen. Een groot deel van de scholen werkt met combinaties van de oude en vertrouwde vaklokalen met werkplekken en pleinen. Ook ICT wordt breed ingezet.

De leeromgeving wordt daardoor gevarieerder en sluit beter aan bij de ideeën en werkvormen die de leerling boeien. De komende jaren zal hierin verder moeten worden geïnvesteerd.

2. Zorgstructuur/jeugdzorg en veiligheid

De omvang en aard van de zorg die een kind nodig heeft verschilt per kind. Scholen moeten dus in staat worden gesteld ook hier – naast en binnen het onderwijsaanbod – maatwerk te leveren.

Hiervoor zijn diverse trajecten al beschikbaar.

Het vmbo kent een zorgstructuur waarbij –via een indicatiestelling per leerling - een zorgbudget per school beschikbaar komt. Voor die leerlingen die niet aan die criteria voldoen maar waarvan de school vindt dat zij wel extra zorg nodig hebben, wordt een bovenschoolszorgbudget beschikbaar gesteld. In totaal gaat hiertoe jaarlijks een kleine 350 miljoen naar het vmbo. De wijze waarop de zorgstructuur door de scholen en samenwerkingsverbanden wordt ingericht is vrij.

In Koers VO, hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2 'Omgaan met verschillen' (p. 29 t/m 33) ga ik in een wat breder verband in op de zorgleerlingen. Eén van mijn acties is de evaluatie van de zorgstructuur in het vmbo en praktijkonderwijs en van het gemengde bekostigingsmodel van de zorgstructuur in 2006. Op grond van de uitkomsten van deze evaluatie zal ik bezien op welke wijze vereenvoudiging van het huidige bekostigingssysteem kan plaatsvinden.

U hebt op 22 oktober 2003 gevraagd of de zorgvraag en het aanbod passen en of binnen de scholen bekendheid bestaat over het bovenschoolse zorgbudget.

Op dat moment waren gesprekken gaande over diverse wenselijke onderzoeken in en over de zorg en zorgstructuur. Ik heb u toen gemeld hierop in het najaar 2004 op terug te komen.

a. Aard en omvang van de zorgvraag in relatie tot het zorgaanbod

Afgelopen voorjaar is een onderzoek gedaan naar aard en omvang van de zorgvraag en zorgaanbod binnen de samenwerkingsverbanden VO. Het onderzoeksrapport 'Zorg in beeld' is onlangs door het SCO Kohnstamm-instituut afgerond en aan mij aangeboden. Het rapport is conform uw verzoek minder technisch dan de Zorgmonitor 2002. U treft het als bijlage bij deze brief aan. In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek naar kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de zorgvraag en het zorgaanbod binnen samenwerkingsverbanden VO gepresenteerd. De aanleiding voor dit onderzoek was tweeledig. Uit de zorgmonitor 2002 bleek dat samenwerkingsverbanden hun aanbod van voorzieningen in veel gevallen niet dekkend achtten. Bovendien bereikten mij vanuit scholen en samenwerkingsverbanden signalen dat het aantal zorgleerlingen in het vmbo toenam. Uit mijn gegevens over het totaal aantal leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs bleek dit niet.

Omdat elke regio zijn specifieke situatie kent, zijn er grote verschillen in de manier waarop de scholen van de samenwerkingsverbanden hun zorgstructuur hebben ingericht en georganiseerd. Om die reden hebben de onderzoekers niet alleen getracht vragen omtrent aanbod en vraag te beantwoorden maar ook om verschillen tussen samenwerkingsverbanden in kaart te brengen. Dit heeft gezorgd voor een meer genuanceerd beeld.

In het algemeen vind ik de resultaten niet onbevredigend. Het aantal leerlingen waarbij samenwerkingsverbanden problemen ervaren om een passende voorziening vinden, is klein. Het gaat in die gevallen vooral om leerlingen met gedragsproblematiek. Ik verwacht dat de aangekondigde maatregelen op dit punt in mijn plan van aanpak Veiligheid een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de oplossing van de genoemde knelpunten. Verder viel mij op dat in veel samenwerkingsverbanden de

registratie van in-, doorstroom- en uitstroomgegevens nog in de kinderschoenen staat, terwijl dergelijke gegevens onontbeerlijke beleidsinformatie bieden. Aan dit punt zal de Stuurgroep 'Kwaliteit van leerlingenzorg in vmbo en praktijkonderwijs' komend jaar in haar ondersteuningaanbod ruim aandacht besteden. Uit de resultaten spreekt een hoog ambitieniveau van de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden werken hard aan een verdere verbetering van het zorgaanbod dat nog beter aansluit bij de diversiteit aan zorgvragen van huidige en toekomstige leerlingen. De stuurgroep 'Kwaliteit van leerlingenzorg in vmbo en praktijkonderwijs' zal in de komende jaren scholen en samenwerkingsverbanden blijven steunen om die ambities te realiseren. De stuurgroep heeft bovendien inmiddels contact gezocht voor een goede samenwerking met het interdepartementale project JONG. In mijn overleg met het platform van samenwerkingsverbanden VO en met de Stuurgroep zullen ook in het komend jaar eventuele knelpunten aan de orde komen. In overleg met betrokkenen zal ik in die gevallen oplossingen zoeken om er voor te zorgen dat verdere kwalitatieve ontwikkeling van de zorgstructuur binnen samenwerkingsverbanden niet belemmerd zal worden. De ontwikkelingen met betrekking tot het aantal geïndiceerde zorgleerlingen zal ik ook in de komende jaren op de voet blijven volgen. Bovendien zal, zoals u weet, in 2006 een evaluatie van de zorgstructuur in het vmbo en het praktijkonderwijs en van het bekostigingssysteem van de zorgstructuur plaatsvinden.

b. Bekendheid met het regionaal zorgbudget

Zorgcoördinatoren binnen de scholen en die van samenwerkingsverbanden zijn relatief goed bekend met de bekostigingssysteem van de zorgstructuur. Scholen met een licentie voor LWOO/PrO ontvangen jaarlijks extra bekostiging op basis van het aantal leerlingen met een indicatie. Daarnaast ontvangt het samenwerkingsverband elk jaar een regionaal zorgbudget. De omvang van dit budget wordt bepaald op basis van het aantal vmbo-leerlingen in klas 3 en 4 van de deelnemende scholen. Het regionaal zorgbudget maakt onderdeel uit van de lumpsumbekostiging. Via de medezeggenschapsraad wordt het personeel van de school geïnformeerd over de besteding van de lumpsum. Aanvullende informatie of andere manieren van bekendmaking acht ik niet nodig. In dit kader wil ik overigens melden dat Stuurgroep 'Kwaliteit van leerlingenzorg in vmbo en praktijkonderwijs' afgelopen jaar onderzoek heeft gedaan naar de inzet van het regionaal zorgbudget. Het rapport heb ik onlangs van de Stuurgroep ontvangen.

Dit rapport zal de basis zijn voor een verdere uitwerking door de Stuurgroep en de samenwerkingsverbanden. Ook dit rapport heb ik als bijlage bij deze brief bijgevoegd.

c. De leerling op de juiste plaats

Vorig jaar is gebleken dat zich knelpunten voordeden met betrekking tot de toelating van leerlingen tot het praktijkonderwijs. Het ging daarbij om een kleine groep leerlingen op het grensvlak tussen vmbo met leerwegondersteuning en praktijkonderwijs, en op het grensvlak tussen een vorm van (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Om in die uitzonderlijke gevallen de knelpunten op te kunnen lossen, zijn mogelijkheden tot maatwerk bij de toelating nodig. Met de Regeling toelating tot praktijkonderwijs van LWOO-leerlingen en leerlingen met een indicatie voor (voortgezet) speciaal onderwijs in bijzondere gevallen (kenmerk: VO/OK-2004/1321, Gele Katern nr. 5 d.d. 17-3-2004) is hiervoor nu een voorziening getroffen

Naast de zorgstructuur zoals hierboven genoemd blijkt dat voor een bepaalde groep leerlingen de zorgvraag niet of niet geheel binnen de vmbo-school kan worden geboden. Het gaat in de meeste gevallen om leerlingen met ernstige gedragsproblemen (de zgn. risicjongeren). Deze leerlingen vragen om een andere – wellicht nog specifiekere –zorg. In het plan van aanpak veiligheid geef ik aan hoe scholen daartoe in staat worden gesteld. Tijdig signaleren van problemen, extra begeleiding, time-out en reboundvoorzieningen zijn mogelijkheden.

Omdat dit een extra belasting betekent voor het zorgbudget is besloten hiervoor ook extra middelen beschikbaar te stellen. Ik verwijs u hiervoor naar het plan van aanpak veiligheid.

De bovenstaande instrumenten moeten uiteindelijk ook leiden tot een verlaging van het aantal voortijdig of ongediplomeerde schoolverlaters.

Een groep leerlingen heeft –ondanks de bovenstaande zorg- de vmbo-school voortijdig verlaten.

Gelukkig zien wij van die groep weer een groot deel terug in de mbo-1 opleidingen bij het ROC.

Een ander deel zoekt werk. Dat is moeilijk zonder adequate opleiding. Jeugdwerkloosheid is dan het gevolg. Het is u bekend dat het kabinet hier geen vrede mee heeft. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een plan van aanpak jeugdwerkloosheid opgesteld. De daarin genoemde maatregelen beogen de jeugdwerkloze weer in de schoolbanken te krijgen met het doel een opleiding (lieft op het niveau van een startkwalificatie) af te ronden. Hierbij kan tevens gebruik worden gemaakt van de totale zorgstructuur.

d. Maatregelen om de samenhang en samenwerking te verbeteren.

Scholen zijn gebaat bij een goed functionerende keten rond de jeugdzorg.

Samenwerking en afstemming op departementaal, provinciaal en gemeentelijk niveau van diensten die bemoeienis hebben met de jeugd(zorg) is een vereiste. Maar ook tussen die lagen.

De relatie met de school moet transparant worden.

Via het traject JONG zijn de eerste stappen gezet. Samenhang wordt ook bereikt door de koppeling van de schoolzorg met die van de gemeenten. Binnen het onderwijsveld is de stuurgroep kwaliteit voor de leerlingenzorg vmbo/pro gestart met een kwaliteitsslag rond de zorg. Ook zij hebben de samenwerking met jeugdzorg en JONG

Bij de begrotingsbehandeling in november 2003 bracht de vertegenwoordiging van Groen Links een eigen onderzoek ter sprake. "Zet het vmbo op zeven" . Deze analyse is mede gestoeld op een onderzoek onder leerlingen zelf. Samenvattend waarderen de leerlingen van scholen in de grote steden hun scholen lager dan in de rest van Nederland. Als hoofdreden wordt genoemd het gemis aan eigentijds onderwijs op maat en begeleiding.

Ik heb toegezegd het totaal van ontwikkelingen binnen het vmbo in beeld te brengen. Deze brief geeft dit beeld op hoofdlijnen.

Mijn inziens verdient het vmbo al de "zeven" die door Groen Links wordt genoemd.

Daarvoor is nodig dat niet alleen wordt ingezoomd op de problemen maar ook op al het goede binnen het vmbo.

Dat laat onverlet dat er rond het onderwijsaanbod, de werkvormen en werkplekken maar ook rond de zorg nog het nodige moet gebeuren. In Koers VO wordt hiertoe – in interactie met het veld – een aanzet gegeven. Hierover overleg ik met U in een overleg op 4 oktober aanstaande.

3. Financiële aspecten.

Uit de enveloppenmiddelen is vanaf 2004 een structurele reeks voor het vmbo beschikbaar oplopend tot 55 miljoen euro. Verdeling van de overige posten uit de enveloppe waar het vmbo in meedeelt levert nog een bedrag op, oplopend vanaf 2004 tot circa 51 miljoen euro structureel. Gelet op de motie De Vries (29 200 VIII, nr. 53) om prioriteit te geven aan het vmbo heb ik er voor gekozen om bij de invulling van de enveloppenmiddelen - naast de hierboven genoemde bedragen – structureel extra middelen te herprioriteren ten gunste van het vmbo en het vmbo bij de inzet van de enveloppenmiddelen voor het innovatiearrangement beroepskolom 2004 extra aandacht te geven. Dit leidt ten opzichte van het niveau in de begroting 2004 tot een extra investering in het vmbo van structureel circa 25 mln. De veiligheidsdiscussie heeft er toe geleid dat deze extra 25 miljoen vrijwel geheel daarvoor worden ingezet. In het kader van het plan van aanpak veiligheid zijn tevens 1000 extra plaatsen bij het ZMOK ingericht ter ontlasting van het vmbo.

4. Brief directeuren en leraren

In de Netwerkuitzending van zondag 26 september 2004 is stilgestaan bij de brandbrief die directeuren en leraren uit het vmbo uw Kamer heeft doen toekomen.

Jammer genoeg had ook deze uitzending weer een negatieve invalshoek en is niet ingespeeld op wat er al bij de meeste scholen gebeurt.

De hoofdpunten in de brief gaan in op:

- Maatwerkopties worden volop ingezet. Dat blijkt ook uit het bovenstaande.
- Meer ontwikkeltijd en minder lestijd voor leraren
Bij de voorstellen rond de onderbouw wordt hieraan tegemoet gekomen. Binnen een bandbreedte van de onderwijstijd kunnen scholen eigen keuzes maken.
- Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo
Er bestaat geen enkel bezwaar tegen het afstemmen van de onderwijsinhoudelijke programma's tussen het vmbo en mbo. Sterker nog: al enkele jaren is dit een speerpunt in mijn beleid. De startpositie daarbij is dat het merendeel van de leerlingen een diploma haalt en doorstroomt naar het mbo. Verder zijn er via de leerwerkroute en de assistentopleidingen binnen het vmbo trajecten ingezet die juist die doorlopende leerlijn moet garanderen voor de leerlingen die anders dreigen uit te vallen. Ook wordt een wetswijziging voorbereid die er toe strekt samenwerkingscontracties vmbo/mbo te vereenvoudigen.
- Meer faciliteiten voor zorgleerlingen
Kortheidshalve verwijs ik u naar onderdeel 2 van deze brief.
- Competenties leraren vmbo
Met de wet BIO, de kwalificatiestructuur in het onderwijs en het lerarenbeleid (o.a. zij-instroom en opleiden in de school) wordt hiervoor ruimte gegeven. In het Kader van Koers VO zal - in interactie met het veld – verder worden ingegaan op de benodigde ruimte waarom de scholen vragen.

In de Netwerk-uitzending is ook ingegaan op het theoretisch karakter van de onderbouw.

Nog los van het feit dat de huidige wetgeving de scholen ruimte geeft hiervan af te wijken en voor leerlingen meer praktijkgerichte vakken te verzorgen heeft de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in haar advies aandacht aan besteed.

- Het kerncurriculum (met de voor alle leerlingen verplichte kerndoelen) beslaat tweederde van de beschikbare onderwijstijd in de eerste twee leerjaren. Een derde van de tijd is geheel aan de school om in te vullen. Dit kan voor het vmbo praktisch en beroepsgericht, of door meer tijd besteden aan Nederlands, etc.
- De kerndoelen voor de onderbouw zijn globaal geformuleerd, en maken uitwerking op alle niveaus en voor elke leerstijl (leren met hoofd, hart of handen etc.) mogelijk.
- De overheid schrijft alleen het 'wat' (de kerndoelen) voor, niet het 'hoe'. Door niet bepaalde manieren van organiseren van kerndoelen (bijvoorbeeld in een vak of in een leergebied) centraal te stellen, maar de kerndoelen zélf, kunnen scholen zelf keuzes maken over feitelijke organisatie van die kerndoelen. Dat kunnen ze bijvoorbeeld doen in vakken, leergebieden, projecten of geïntegreerd in praktische onderwijsprogramma's. Op basis van professionele inzichten kunnen scholen zelf bij de leerstof, de leerlingen en de school passende werkvormen kiezen.

Op 16 juni 2004 heb ik u het advies van de stuurgroep en mijn beleidsreactie toegestuurd (26 733).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)