

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

VO/BOB/2003/15428

28 april 2003

Zorgmonitor 2002

Hierbij stuur ik u, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg vmbo d.d. 30 oktober 2002, het rapport 'Zorgmonitor 2002'. In dat Algemeen Overleg stond de ontwikkeling van het vmbo centraal. Met u heb ik toen de integrale vmbo-monitor, de rapportage over leerwerktrajecten en de rapportage over de pilotexamens 2002 van het Cevo besproken. We hebben in dat overleg geconcludeerd dat de voorwaarden voor het functioneren van de leerwegen en zorgstructuur redelijk tot goed zijn vormgegeven. Ook is geconstateerd dat de uitvoering van het vmbo goed op gang is gekomen; scholen, samenwerkingsverbanden en partners werken hard aan de uitvoering van de vernieuwingen. Maar het kost tijd om het nieuwe vmbo gestalte te geven, en om inzicht te krijgen in de knelpunten en gewenste verfijningen. Om die reden heb ik u in dat overleg opgeroepen de vmbo-instellingen hier ruimte voor te geven.

In dit rapport staat één onderdeel van de zorgstructuur, de indicatiestelling van leerlingen voor leerwegondersteuning in het vmbo en voor het praktijkonderwijs, centraal. Het beschrijft de ervaringen van Regionale Verwijzingscommissies Voortgezet Onderwijs en van scholen voor voortgezet onderwijs met de procedure voor indicatiestelling voor het schooljaar 2002-2003. Volledigheidshalve heb ik voorafgaand aan mijn reactie op dit rapport beknopte achtergrondinformatie over het bekostigingssysteem van de zorgstructuur opgenomen in deze brief.

Achtergrond

Bekostiging zorgstructuur

Voor de bekostiging van de nieuwe zorgstructuur in het voortgezet onderwijs is in overleg met de onderwijsorganisaties besloten tot een zogenaamd 'gemengd model'. Dit model kent vier uitgangspunten:

1. het bevorderen van maatwerk in zorgstructuur,
2. een zorgbudget op samenwerkingsniveau,
3. directe koppeling tussen de vraag naar zorg en de door de overheid ter beschikking gestelde middelen.
4. beheersing van uitgaven door bekostiging via een gebudgetteerd deel, en door middel van een stelsel van kwalitatieve criteria (indicatiestelling) in het deel met openeinde-bekostiging.

Indicatiestelling

Door middel van indicatiestelling wordt bepaald of de school voor leerlingen een extra bekostiging ontvangt. Er zijn landelijk geldende uniforme criteria vastgesteld. Op basis daarvan geven onafhankelijke Regionale Verwijzingscommissies beschikkingen af. Deze commissies bestaan uit orthopedagogen/psychologen en vmbo-deskundigen.

Bij de indicatiestelling wordt een onderscheid gemaakt tussen criteria voor toelaatbaarheid tot praktijkonderwijs (PrO), en criteria waarbij de school extra middelen ontvangt voor de inrichting van leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). De positieve beschikking van de RVC geldt als bekostigingsgrondslag.

Voor het PrO is in geval van een positieve beschikking op grond van de geldende criteria sprake van een één op één toelaatbaarheid van de leerling. Dit betekent dat een leerling zonder positieve beschikking voor praktijkonderwijs niet toelaatbaar is tot een school of afdeling voor praktijkonderwijs. Voor LWOO is in geval van een positieve beschikking wel sprake van een extra één op één bekostiging, maar niet van een één op één relatie voor wat betreft de feitelijke toelaatbaarheid van de leerling. Ook niet-geïndiceerde leerlingen zijn door scholen toelaatbaar tot de verschillende vormen en mogelijkheden van leerwegondersteuning in het vmbo. Leerwegondersteuning is bedoeld voor vmbo-leerlingen die in principe wel de capaciteiten in huis hebben om een leerweg in het vmbo succesvol af te ronden, maar voor wie extra zorg noodzakelijk is om daadwerkelijk een vmbo-diploma te behalen.

Regionaal zorgbudget

De zorg voor leerlingen is niet alleen een aangelegenheid voor individuele scholen maar ook van de regio. Voor een individuele school is het immers lastig om een compleet zorgaanbod te creëren, dat aansluit bij de verschillende zorgbehoeftes van leerlingen. Alle scholen voor vmbo en praktijkonderwijs maken deel uit van een regionaal samenwerkingsverband. Naast de openeinde-bekostiging voor het LWOO en het PrO is voor elk samenwerkingsverband een regionaal zorgbudget beschikbaar voor zorg op maat voor individuele leerlingen. Dit budget stelt de

scholen binnen een samenwerkingsverband in staat ook vmbo-leerlingen zonder een indicatie voor LWOO of PrO een vorm van extra zorg te bieden. De inzet van de middelen vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkende scholen.

Zorgmonitor 2002

Vanaf 1999 is ervaring opgedaan met de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. De Regionale verwijzingscommissies (RVC) hebben in de afgelopen jaren voor alle aanvragen adviezen afgegeven. Scholen hadden de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van dat advies. Voor schooljaar 2002-2003 hebben de RVC's voor het eerst beschikkingen afgegeven. Daarmee bestaat vanaf dit schooljaar geen mogelijkheid meer voor scholen om af te wijken van het oordeel van de RVC.

Bij de indicatiestelling van leerlingen voor LWOO en PrO start de procedure wanneer een school voor vmbo of praktijkonderwijs een aanvraag indient bij de RVC. De aanvraag gaat vergezeld van:

- een gedegen motivering van de aanvrager;
- het onderwijskundig rapport van de school voor primair onderwijs;
- gegevens met betrekking tot leerachterstanden, het intelligentiequotiënt en eventueel sociaal-emotionele problematiek.

Bij een aanvraag voor praktijkonderwijs is de zienswijze van de ouders ook verplicht. De RVC beoordeelt of het dossier compleet is. Wanneer het dossier niet compleet is, krijgt de school de gelegenheid om de ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren. De RVC beslist vervolgens op basis van de criteria over de aanvraag en stuurt de beschikking naar de school, die vervolgens de ouders voorziet van een afschrift en toelichting.

In de zorgmonitor 2002 is - evenals in de voorgaande drie jaren - de werkwijze van de RVC en de werking van de criteria geëvalueerd. Daarnaast zijn dit keer ook direct-betrokkenen binnen de scholen bevraagd over hun ervaringen met de indicatiestelling. Hierdoor is meer inzicht verkregen in de relatie met het gehele proces vanaf signalering van mogelijke 'zorgleerlingen' tot de daadwerkelijke zorg die een leerling uiteindelijk ontvangt in het voortgezet onderwijs.

Samenvatting en conclusies op hoofdlijnen

Procedure van indicatiestelling

Uit de monitor blijkt dat de procedure van indicatiestelling in het algemeen goed verloopt, en dat er afgelopen jaar opnieuw vorderingen zijn geboekt.

- De RVC's voeren de indicatiestelling uit op objectieve wijze (betrouwbare uitspraken). Bij de analyse van 26.000 aanvragen is gebleken dat slechts in 1100 gevallen (4%) de criteria op het eerste gezicht niet strikt waren toegepast. Nadere bestudering van deze dossiers bracht twee redenen hiervoor in beeld: onvolledige registratie en kleine interpretatieverschillen in de toepassing van de cri-

teria. In minder dan 1% van de gevallen heeft de RVC zichzelf enige beleidsruimte toegeëigend. Een verdere uitbreiding van de beleidsruimte past ook niet binnen de uitgangspunten van het 'gemengde model'.

- Alle aanvragen zijn op tijd afgehandeld door de RVC's. Dit betekent dat de beschikkingen zijn afgegeven vóór de cruciale data in verband met de financiering; vóór 1 oktober (integrale leerlingtelling) of 15 november (laatste correctiemogelijkheid integrale leerlingtelling).
- De geregistreerde informatie met betrekking tot de criteria is vollediger ten opzichte van vorig jaar. Het registratiesysteem en de overgang van het afgeven van adviezen naar beschikkingen zijn hier waarschijnlijk op van invloed geweest.
- De groei in het aantal aanvragen tot indicatiestelling leek zich in 2001 al te stabiliseren. In 2002 is zelfs een daling in het aantal aanvragen zichtbaar; tot 1 oktober 2002 zijn 37.000 aanvragen ingediend bij de RVC's, op 1 oktober 2001 waren dit er 40.000. Genoemde oorzaken voor deze daling zijn het teruglopend aantal asielzoekers, de overgang van (vrijblijvende) adviezen naar beschikkingen, betere bekendheid met de criteria bij scholen en de mogelijkheid om later in het schooljaar alsnog een aanvraag in te dienen.

Scholen zijn goed bekend met de procedure en de criteria. Dit blijkt uit de volgende zaken:

- De aangeleverde informatie met betrekking tot de criteria is vollediger ten opzichte van vorig jaar.
- Het aantal aanvragen dat positief wordt beslist is toegenomen van 87% tot 94%. Datgene wat de school aanvraagt en de uiteindelijke beslissing van de RVC komt dus steeds vaker overeen.

Ervaringen van scholen

- Scholen ervaren de indicatiestelling als winst vanwege de kwaliteitsverbetering en professionalisering van de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs. De aandacht voor zorgleerlingen is toegenomen, en scholen weten beter wat de behoeftes van leerlingen zijn op het moment dat zij vanuit het primair onderwijs instromen.
- De contacten tussen de RVC's en scholen worden door de betrokken medewerkers over het algemeen zeer positief gewaardeerd. Er bestaan verschillen in de contacten, afhankelijk van de regio; de RVC heeft contacten met individuele scholen, met coördinatoren en de permanente commissie leerlingenzorg van samenwerkingsverbanden, en heeft soms een actieve rol in de voorlichting aan het basisonderwijs.
- Het samenwerkingsverband organiseert doorgaans voorlichtingsbijeenkomsten voor het basisonderwijs. De samenwerking tussen het basis- en voortgezet onderwijs wordt steeds beter. Er worden nog wel twee aandachtspunten genoemd: de wisselende kwaliteit van de onderwijskundige rapporten van het basisonderwijs, en het signaleren van zogenaamde zorgleerlingen door leerkrachten van groep 8 in het basisonderwijs. Een vroege signalering maakt tijdige indicatiestelling mogelijk. Ouders en leerlingen van groep 8 hebben dan voldoende tijd om een passende school te zoeken, en hebben ruim voor het einde van het schooljaar duidelijkheid over de vervolopleiding.

- Scholen vragen aandacht voor een tijdige communicatie van veranderingen in regelgeving en een tijdige publicatie van de lijst met te gebruiken testen en toetsen. Ook heeft een aantal scholen aangegeven dat de tijd die gemoeid gaat met het voorbereiden van de aanvraag voor een beschikking voor leerwegerondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs, als last wordt ervaren.
- Alhoewel deze monitor zich beperkt tot de indicatiestelling is tijdens het onderzoek geconstateerd dat de bekendheid met het regionaal zorgbudget en de afspraken over de besteding daarvan binnen scholen zelf vaak beperkt is.

Activiteiten naar aanleiding van de resultaten

De uitkomsten van de zorgmonitor 2002 zijn overwegend positief. De toegenomen aandacht voor zorgleerlingen binnen het voortgezet onderwijs is een belangrijk winstpunt van de indicatiestelling voor LWOO en PrO. De procedure van indicatiestelling verloopt goed. RVC's zijn in staat om op objectieve wijze en volgens de opgestelde criteria te beslissen op de aanvragen. Maar dit neemt niet weg dat er nog een aantal aandachtspunten zijn.

Met betrekking tot de werkwijze van de RVC's is nog enige verbetering mogelijk. De RVC's hebben mij toegezegd om dit jaar op dit punt nog een kwaliteitslag te zullen maken. Daarbij gaat het om verdere uniformering van de procedure. Verder kan ik melden dat de RVC's aanbevelingen van de onderzoekers met betrekking tot de registratie inmiddels hebben doorgevoerd in het databasesysteem. De indicatiestelling draagt bij aan de kwaliteitsverbetering en professionalisering van de leerlingenzorg. Maar sommige scholen ervaren de procedure ook als een administratieve last. Voor zover mogelijk streven de RVC's er naar deze zoveel mogelijk te verminderen.

Voor scholen is tijdige bekendmaking van nieuwe regelgeving van groot belang. Zij hebben dan de gelegenheid om zo nodig tijdig andere afspraken met het basisonderwijs te maken. Jaarlijks wordt de lijst met te gebruiken testen en toetsen aangepast. Om die reden is in overleg met de RVC's besloten om deze lijst voor het komende jaar al eind juli te publiceren. Ik vertrouw erop daarmee de klachten over late publicatie van deze lijst weggenomen te hebben.

Niet alle onderwijskundige rapporten van het primair onderwijs zijn volledig ingevuld. In februari hebben alle scholen voor primair onderwijs een model onderwijskundig rapport ontvangen, dat is opgesteld door de Tijdelijke Commissie Indicatiestelling, Weer Samen Naar School +, de Wegbereiders Leerlinggebonden Financiering en de Vmbo-projectorganisatie. Ik verwacht dat dit model scholen helpt om voor elk type doorverwijzing de juiste informatie aan te leveren.

Uit de monitor blijkt dat scholen voor primair onderwijs soms moeite hebben met het signaleren van zorgleerlingen, dat de kennis over het regionaal zorgbudget binnen scholen voor voortgezet onderwijs vaak beperkt is, en dat het werken met handelingsplannen nog in ontwikkeling is. Dit zijn zaken die vooraf gaan op of volgen op de indicatiestelling, en cruciaal zijn voor een goede zorgstructuur. In maart heeft de expertgroep 'Kwaliteit van zorg' verschillende materialen opgeleverd, die het management van scholen en samenwerkingsverbanden kan onder-

steunen bij de vormgeving van de zorgstructuur. De producten zijn in samenwerking met deskundigen uit het onderwijsveld ontwikkeld, en zijn inmiddels verzonden naar alle scholen voor vmbo en praktijkonderwijs.

De sector zelf heeft aangegeven de verantwoordelijkheid voor de doorontwikkeling van de kwaliteit van leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs op zich te nemen. Daarbij zullen zij ook gebruik maken van de producten van de expertgroep 'Kwaliteit van zorg'. Onlangs hebben de onderwijsorganisaties een plan van aanpak 'Kwaliteit van leerlingenzorg in het vmbo en praktijkonderwijs' bij mij ingediend. In een eerste gesprek hierover hebben zij aangegeven de aandachtspunten uit deze zorgmonitor tevens op te nemen in hun activiteitenplan.

In het algemeen overleg over het vmbo d.d. 30 oktober 2002 heb ik al aangegeven dat ik voor (deel-)onderwerpen dieptemonitoring uit zal laten voeren wanneer er aanleiding toe is. De reeks van integrale, frequente monitors ter ondersteuning van het invoeringstraject van het vmbo is daarmee afgesloten. Ook de uitkomsten van deze monitor geven geen aanleiding de brede monitoring met betrekking tot de indicatiestelling voort te zetten.

Ik vertrouw erop dat ik u met het toesturen van de zorgmonitor 2002 voldoende heb geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot de invoering van de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J. A. Van der Hoeven)