

Vergaderjaar 2005–2006

30 079

VMBO

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2005

Het vmbo staat volop in de belangstelling. Enerzijds omdat het een dynamische, innovatieve en vitale sector is waarin het overgrote deel van de leerlingen goed worden voorbereid op hun toekomst in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd blijken veel problemen zich te concentreren in het vmbo: zo is nergens de leerlingenpopulatie zo divers als in het vmbo, is de voortijdige schooluitval in het vmbo te hoog, en is veel onderwijs in het vmbo te weinig praktijkgericht om leerlingen te motiveren. Daarbij moet bedacht worden dat het vmbo een verzamelbegrip is voor een grote diversiteit aan opleidingen, met heel verschillende leerlingen, heel verschillende opdrachten, heel verschillende problemen en successen.

Om meer duidelijkheid te krijgen over wat de problemen, en wat de successen, in het vmbo zijn, en wat er gedaan kan en moet worden om het vmbo beter in staat te stellen zijn opdracht te vervullen, heeft het Kabinet een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het vmbo laten uitvoeren¹. Dat IBO had de volgende taakopdracht: «Welke problemen zijn er in het vmbo en in hoeverre doen de gesignaleerde problemen zich voor op alle vmbo-scholen? Wordt de problematiek in het vmbo veroorzaakt door onderwijskundige elementen, zorgelementen of zijn er nog andere oorzaken te benoemen? Wat zijn mogelijke oplossingen – binnen en buiten het onderwijs – om de gesignaleerde problemen op te lossen?» Het rapport «Het vmbo. Beelden, feiten en toekomst» doet verslag van de uitkomsten van dit onderzoek. In deze beleidsreactie zal worden ingegaan op de analyse en de aanbevelingen die de werkgroep in zijn rapport doet.

Het Kabinet is in de tussentijd niet stil blijven zitten. Diverse beleids-trajecten – al dan niet interdepartementaal – zijn in gang gezet zoals de notitie «VMBO – het betere werk» (TKnr. 30 079 nr. 1), de aanpassing van het VSV-beleid, de Versnelling Jeugdbeleid en onderzoeken als Bruikbare Rechtsorde. De IBO-werkgroep heeft hiermee rekening gehouden bij haar opdracht.

¹ De rapportage van het IBO is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De IBO-werkgroep concludeert dat het vmbo weliswaar te kampen heeft met niet onaanzienlijke problemen, maar plaatst daar een aantal belangrijke kanttekeningen tegenover.

Ten eerste stelt de werkgroep dat de belangstelling van media en politiek voor de *problemen* in het vmbo als onbedoeld neveneffect heeft dat de positieve verhalen over het vmbo worden overschaduwd.

Onderbelicht blijft meestal dat het óók gaat om een vitale onderwijssector, waar veel leerlingen een goede basis leggen voor hun vervolgopleiding en toekomstig beroep.» Hier sluit het Kabinet zich van harte bij aan.

De vitaliteit van de onderwijssector wordt onderstreept met investering in de praktijklokalen van het vmbo en het praktijkonderwijs.

Dat het bedrijfsleven hieraan een goede bijdrage kan leveren bewijst het voorbeeld van de scholengemeenschap Reggesteyn te Rijssen. De praktijkruimten zijn – in overleg met en met cofinanciering van de bedrijfstakken bouw en metaal – gemoderniseerd en voorzien van hedendaagse inventaris. In de regio zijn de bedrijven sterk betrokken bij de invulling van een nadere beroepsgerichte invulling van de opleidingen van de vmbo-school.

Het Kabinet is van mening dat de werkgroep een belangrijke en juiste keuze heeft gemaakt door zijn taak uit te voeren vanuit het besef: «er zijn duidelijk problemen, maar het overgrote deel van vmbo-leerlingen doet het goed.» Voorbeelden hiervan zijn dat ruim 95% van de examen-kandidaten met een diploma het vmbo verlaat. Ruim 70% gaat direct door naar een vervolgopleiding. 25% vindt werk en volgt van daaruit direct of later een vervolgopleiding. Uit het LAKS-onderzoek «Go VMBO» is komen vast te staan dat – hoewel ouders voordat het kind op het vmbo komt negatief denken over deze schoolsoortde leerlingen en later ook de ouders dik tevreden zijn over het vmbo-onderwijs. De negatieve beeldvorming is zeker niet landelijk en betreft niet het totale vmbo als schoolsoort.

Ten tweede constateert de werkgroep dat de knelpunten voor een belangrijk deel voortvloeien uit veranderingen in de maatschappij. De toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen, het gedaalde instroomniveau van de eerstejaars leerlingen en het grotere aantal leerlingen van allochtone afkomst doen zich het meest voor in de grote steden en onderlwoo-leerlingen. Veel problemen waar het vmbo mee te kampen heeft, zijn dan ook eerder grotestadsproblemen of problemen die veroorzaakt worden door gedragsmoeilijke leerlingen, dan problemen die door het vmbo als zodanig worden veroorzaakt.

Met deze nuancering en inkadering brengt de werkgroep de problematiek in het vmbo in de ogen van het Kabinet tot de juiste proporties terug. De werkgroep geeft heel duidelijk aan waar de problemen liggen, dáár moet dan ook stevig worden ingegrepen. De aanbevelingen die de werkgroep doet sluiten aan bij reeds ingezet beleid en stelt het Kabinet in staat gerichte maatregelen te nemen.

Zonder afbreuk te willen doen aan de andere hoofdstukken, ligt een belangrijk deel van de waarde en kracht van het IBO-rapport reeds in haar rustige toonzetting en in een aantal typering in het eerste hoofdstuk. «Het is geen sensationeel rapport dat grote knelpunten koppelt aan drastische structuurwijzigingen in het vmbo. Hier is naar het oordeel van de werkgroep namelijk geen aanleiding voor.» Het Kabinet deelt dit uitgangspunt: de tijd dat «Den Haag» met een nieuwe blauwdruk de pluriforme problematiek in de honderden vmbo-scholen in het land probeert aan te pakken, hebben we achter ons gelaten.

De werkgroep doet een aantal aanbevelingen in het verlengde van reeds door het Kabinet in gang gezet beleid. Een aantal ervan is dan ook opgenomen in diverse beleidstrajecten.

Het Kabinet ziet de aanbevelingen van de werkgroep als een ondersteuning daarvan.

In algemene zin wordt door de werkgroep gesteld dat scholen en de professionals in de scholen ruimte moeten krijgen van de overheid. Dat sluit aan bij het overheidsbeleid (Koers VO, Governance) waarin de kernboodschap is dat scholen en de professionals aan zet zijn en de overheid terugtreedt.

De eindtermen zullen meer recht doen aan wat leerlingen nodig hebben voor hun vervolgonderwijs en het uiteindelijke arbeidsmarktperspectief in de verschillende beroepssectoren. Het systeem van sectorkeuze zal flexibeler moeten worden opgezet. De bekostigingsregels worden (verder) gestroomlijnd. Het bestuurlijke traject zal uitgebreid worden tot een grotere groep van risicoscholen die «door de bodem» dreigen te zakken en het toezicht op deze scholen zal worden versterkt. Het Kabinet stelt ten slotte op basis van de aanbeveling van de werkgroep voor om een regeling te ontwikkelen die scholen in staat stelt om leerlingen met ernstige gedragsproblemen in uiterste noodzaak en in het belang van de overige leerlingen, ook zonder medewerking van ouders de toegang tot de school te ontzeggen.

Drie aanbevelingen van de werkgroep zal het kabinet verder verkennen:

- Verruiming van de capaciteit bij het ZMOK en bij de instellingen van de samenwerkingsverbanden.
- Professionaliseringsslag van de ZorgAdviesTeams (ZAT's) en versterking van het casemanagement ten behoeve van versterking van de voor scholen en andere jeugdinstanties.
- Ophoging van de lumpsum van scholen in de grote steden met het doel het mogelijk te maken dat vmbo-leraren in de grote steden een hoger salaris krijgen dan leraren in de rest van Nederland.

De werkgroep bepleit het vormen en het versterken van regionale samenwerkingsverbanden tussen vmbo-scholen, mbo-instellingen en bedrijfsleven om de doorstoomperspectieven en arbeidsmarktorientatie van leerlingen te verbeteren. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede aansluiting tussen het vmbo-mbo en bedrijfsleven. Juist op deze schakelpunten dreigen leerlingen uit te vallen en zonder startkwalificatie verder te moeten. Vermindering van de uitval en verbetering van de aansluiting met het bedrijfsleven is noodzakelijk om te zorgen dat leerlingen in het beroepsonderwijs een kwalitatief goede opleiding krijgen die hen goed voorbereidt op de arbeidsmarkt.

Technocentrum De Vallei

In het technocentrum Metalekro participeren regionale bedrijven, branches en opleidingsinstellingen (vmbo – mbo en hbo). In de Valleiregio zijn zo'n 400 bedrijven met ruim 5 000 werkenden actief. Binnen de bedrijven is een verschuiving gaande van traditionele processen naar technologisch geavanceerde productietechnieken en producten. Voor onderwijsinstellingen ligt de uitdaging in het vertalen van deze ontwikkelingen naar een nieuwe kennisinfrastructuur. Via een speerpuntplan, projecten en activiteiten worden aanzetten gegeven om de aansluiting te verbeteren. Doel is de uitstraling van het vak metalekro te verbeteren en de nieuwste technieken onder de aandacht te brengen. Dit gebeurt onder andere via bedrijfsprojecten, stages (voor leerlingen én docenten), open dagen, informatievoorziening aan docenten, gastcolleges door het bedrijfsleven en voorlichtingsbijeenkomsten.

Voor een aantal andere aanbevelingen van de werkgroep is het nu te vroeg om een definitieve uitspraak te doen. Discussies hierover zijn complex en spelen niet alleen in het vmbo maar zijn wel gestart. Het betreft het pleidooi van de werkgroep om de inspectie ook op samenwerkingsverbanden als eenheid van toezicht toe te laten zien, en het pleidooi om leerstandaarden voor de kernvakken in het basisonderwijs (rekenen en taal) in te voeren.

Vier aanbevelingen van de werkgroep ten slotte worden niet overgenomen. De werkgroep adviseert de overheid om categorale scholen aan te sporen doorstroom naar het havo open te laten en hiervoor convenanten te sluiten. Het Kabinet ziet het niet als een taak voor de overheid om dit te doen. Enerzijds omdat scholen dat feitelijk zelf al doen, anderzijds omdat dit een kwestie is van keuzes die scholen zelf maken binnen hun onderwijsconcept. Ook stelt de werkgroep voor de kerndoelen voor de basisvorming af te schaffen en te integreren in de eindtermen van het vmbo. Deze aanbeveling neemt het Kabinet evenmin over. Zoals verderop uitvoeriger wordt beargumenteerd, is het Kabinet van mening dat kerndoelen een eigenstandige functie hebben om niet alleen de beroepsvoorbereidende, maar ook de socialiserende en vormende opdracht van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Verder bepleit de werkgroep een speciale lerarenopleiding voor vmbo-docenten.

In maart 2006 zal het platform voor beroepen in het onderwijs een uitspraak doen over de vraag of op den duur een afzonderlijk competentieprofiel gewenst is voor de leraar in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) en beroepsonderwijs en welke bekwaamheidseisen bij dat competentieprofiel zouden moeten worden vastgesteld. Dit wordt afgewacht alvorens een standpunt in te nemen. De werkgroep pleit er tenslotte voor om de procedure om een leerling langer dan 5 jaar in het vmbo te houden te vereenvoudigen. Het Kabinet ziet hiertoe geen aanleiding: in de praktijk blijkt de procedure goed te werken.

Bij de verdere uitwerking van diverse aanbevelingen zal er zeker ook een relatie worden gelegd met de ontwikkelingen in het kader van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en relevante aanbevelingen in het kader van de trajecten rond de Bruikbare Rechtsorde.

Het rapport van de IBO-werkgroep is als volgt opgebouwd. Na het inleidende hoofdstuk 1, wordt in hoofdstuk 2 het vmbo in (historisch) perspectief geplaatst. Hoofdstuk 3 beschrijft de inrichting van het vmbo, terwijl in hoofdstuk 4 de belangrijkste knelpunten en successen van het vmbo beschreven worden. De beleidsaanbevelingen zijn afgeleid uit deze vier hoofdstukken en krijgen hun plaats in hoofdstuk 5. Deze opbouw van het rapport wordt in deze beleidsreactie aangehouden, waarbij de nadruk ligt op hoofdstuk 5: beleidsaanbevelingen.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Het rapport van de IBO-werkgroep richt de aandacht primair in op het vmbo en daarnaast op de directe relaties die het vmbo onderhoudt, met name met het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en andere zorginstaties. In het rapport wordt daarnaast aandacht besteed aan de aansluiting tussen vmbo en mbo. De opmerkingen die de werkgroep maakt over (mogelijkheden tot verbetering van) de aansluiting tussen beide sectoren en de samenwerking met het bedrijfsleven, zullen in de doorontwikkeling van het vmbo worden meegenomen. Zo presenteert het Kabinet in de brief aan de Tweede Kamer «VMBO: Het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt» (vanaf nu: «Het betere werk», kenmerk 2004–2005, 30 079, nr. 1, d.d. 11 april 2005) maatregelen

om leerlingen soepeler te kunnen laten overstappen naar vervolgonderwijs dat bij hen past.

In deze brief staat dat het kabinet de regelgeving gaat aanpassen om de doorstroommogelijkheden van vmbo-leerlingen naar het mbo te garanderen. Ook wordt bredere samenwerking tussen vmbo en roc ten gunste van vavo-leerlingen en risicogroepen mogelijk. En daarnaast worden er tien projecten opgezet waarbij vmbo en mbo een gezamenlijk traject ontwikkelen voor één geïntegreerde leerlijn.

Ten slotte zal de aansluiting van het vmbo met mbo aan de orde komen in het IBO BVE. Dit IBO is in september 2005 van start gegaan en zal ingaan op ontoereikende begeleiding van risicoleerlingen en het te hoge aantal voortijdig schoolverlaters. Er is inmiddels ook een start gemaakt om de voortijdige uitval krachtiger aan te pakken.

Hoofdstuk 2. De invoering van het vmbo en andere veranderingen in de jaren '90

Het vmbo wordt in hoofdstuk 2 in historisch perspectief geplaatst. Daarbij wordt ook nadrukkelijk stilgestaan bij andere grote beleidswijzigingen in de jaren '90, voornamelijk de invoering van de basisvorming, de integratie van zorgleerlingen in het vmbo, de introductie van de lumpsum-bekostiging en veranderingen in havo en vwo. Deze ontwikkelingen beïnvloeden, zo merkt de werkgroep terecht op, het functioneren van het vmbo, zij het in verschillende mate.

De introductie van de basisvorming in 1993 betekende dat alle leerlingen in de eerste twee tot vier leerjaren van het voortgezet onderwijs een gemeenschappelijk vakkenpakket kregen, waarin veel aandacht was voor algemeen vormende vakken en de ruimte voor meer praktisch gericht onderwijs naar de achtergrond gedrongen werd. Voor het vmbo, dat een cursusduur heeft van vier jaar, betekent dat een grote inperking van de ruimte om maatwerk te programmeren. De Inspectie constateerde in 1999 dan ook dat de basisvorming leidde tot een overladen en versnipperd programma dat onvoldoende recht deed aan verschillen tussen leerlingen en scholen en ook dat de professionaliteit in de scholen te weinig werd benut. Op basis van het advies van de Onderwijsraad in 2001 is in 2002 de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ingesteld. In juni 2004 presenteerde de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming haar eindrapport met daarin aanbevelingen voor nieuwe wettelijke kaders voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Kern hiervan is dat scholen veel meer ruimte krijgen om maatwerk te bieden, dus ook voor praktisch gericht onderwijs, en dat de sturing van de rijksoverheid zich beperkt tot hoofdlijnen. Het wetsvoorstel dat de aanbevelingen van de taakgroep uitwerkt is in oktober 2005 aan de Tweede Kamer gezonden. De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2006.

De IBO-werkgroep merkt op dat, door het beleid zoveel mogelijk leerlingen te laten meedraaien in het reguliere onderwijs, de taak voor scholen en dus voor onderwijspersoneel ingewikkelder is geworden. Het Kabinet onderschrijft deze mening. De werkgroep constateert dat dit enerzijds het gevolg is van de integratie lom/mlk met het individuele beroeps-onderwijs tot leerwegondersteuning. Sinds de integratie is het aantal zorgleerlingen gestegen, zijn er leerlingen met zwaardere problemen in het vmbo terecht gekomen en zitten de zorgleerlingen niet persé in aparte klassen. Maar anderzijds is het ook een gevolg van externe factoren- het aantal leerlingen met gedragsproblemen in de groep van 12 jaar en ouder is in het algemeen gestegen. Ondanks het feit dat ook veel externe factoren van invloed zijn op het functioneren van het vmbo, is het volgens

de werkgroep noodzakelijk blijvende aandacht te besteden aan de invloed van dit beleid op dit functioneren.

Deze analyse wordt door het Kabinet gedeeld en met een groot aantal initiatieven, zoals het Leerplusarrangement, de reboundvoorzieningen en de realisatie van 1000 zmk-plaatsen, worden scholen ondersteund.

Met de introductie van de lumpsumbekostiging in 1996 kregen en met de modernisering van de bekostiging per 1 januari 2006 (Stb. 2005, nr. 14) krijgen scholen meer financiële en daarmee meer beleidsmatige ruimte voor eigen keuzes. De IBO-werkgroep constateert niettemin dat er nog (te) veel specifieke bekostigingsregels zijn – ook al zijn het er veel minder dan vóór de invoering van de lumpsumbekostiging. Bijlage 2 bij het IBO-rapport biedt hiervan een adequaat overzicht. Het is het streven van het Kabinet om zo weinig mogelijk gebruik te maken van compartimenten in de bekostiging – zoals specifieke subsidies – en zoveel mogelijk middelen te bundelen in de lumpsumbekostiging.

De ontwikkelingen in de tweede fase havo/vwo (met name de introductie van profielen en in mindere mate van de – niet verplichte – studiehuis-aanpak) kan zoals de werkgroep aangeeft van invloed zijn op het functioneren van het vmbo, maar dit is van de vier genoemde beleidswijzigingen volgens het Kabinet de minst bepalende. Het thema vraag zonder meer aandacht, hoewel de groep leerlingen die het betreft in aantal relatief beperkt is.

Hoofdstuk 3. De inrichting van het vmbo

Het derde hoofdstuk geeft een heldere beschrijving van de inrichting van het vmbo, de relatie tussen vmbo en primair onderwijs enerzijds en vervolgonderwijs anderzijds, kwalificatie en examinering, de systematiek van toezicht, de situatie met betrekking tot zorgleerlingen, docenten en ander personeel en didactiek. Het is goed dat daarbij zowel wordt ingegaan op de huidige situatie, als op de situatie zoals deze op korte termijn is.

Hoofdstuk 4. Knelpunten in het vmbo

Mede op basis van de beschrijving van de situatie in en rond het vmbo in hoofdstuk 2 en 3, presenteert de werkgroep in hoofdstuk 4 een analyse van de belangrijkste knelpunten in het vmbo. Ook hier wordt niet alleen het vmbo in ogenschouw genomen, maar de knelpunten in het perspectief geplaatst van bredere (maatschappelijke) ontwikkelingen. De knelpunten vloeien immers ook deels voort uit veranderende achtergrondkenmerken van leerlingen. Het Kabinet onderschrijft deze insteek. In dit hoofdstuk signaleert de werkgroep als belangrijkste veranderingen van achtergrondkenmerken:

- Het instroomniveau is gedaald per eerstejaars klastype, maar voor het hele voortgezet onderwijs gestegen. In de G-4 is het instroomniveau lager dan in de rest van Nederland.
- Er zijn meer leerlingen van allochtone afkomst. De stijging is het grootst in de G-4 en onder lwoo-leerlingen.
- Het vmbo heeft relatief veel leerlingen uit probleemcumulatiegebieden, in de G-4 is dat percentage hoger dan elders in Nederland.
- Het aantal leerlingen met gedragsproblemen in het vmbo neemt toe.

De meest relevante knelpunten:

1. Het grootste knelpunt in het vmbo is de hoge uitval. De uitval is sinds de invoering van het vmbo met name gestegen in het vmbo-kb en vmbo-bb (stijging van 2.8 procentpunt tot 11,0%) en onder lwoo-leerlingen (stijging van 8.6 procentpunt tot 16,7%). Voor lwoo-leerlingen is ook de kans op vertraging toegenomen.

2. Uit het voor het IBO-rapport uitgevoerde onderzoek van het GION komt naar voren dat de toetsresultaten wiskunde op het vmbo (met uitzondering van die van lwoo-leerlingen) zijn gedaald sinds de invoering van het vmbo.
3. Veel vmbo'ers (ongeveer 30%) verlaten het onderwijs na het vmbo. In het vmbo-tl/vmbo-gl is zowel het aantal leerlingen dat doorstroomt naar het mbo als naar de havo sinds de invoering van het vmbo gedaald.
4. De (ervaren) veiligheid is volgens de werkgroep op vmbo-scholen afgenomen.
5. In de grote steden komen de knelpunten veel meer voor dan de rest van Nederland. Sinds de invoering van het vmbo zijn deze knelpunten verder gestegen.
6. Onder allochtone leerlingen komen de knelpunten meer voor dan onder autochtone leerlingen. De uitval is 1.7 keer zo groot onder allochtone leerlingen dan onder autochtone leerlingen.

Het Kabinet onderkent de problematiek die in hoofdstuk vier wordt geschetst, maar plaatst wel een aantal kanttekeningen. Ten eerste wijken de door de werkgroep gepresenteerde cijfers op onderdelen enigszins af van cijfers die het Kabinet gebruikt. Dat verschil is te duiden door verschillende definities en andere onderzoeksmethoden (zo is er bij het GION-onderzoek sprake van een steekproef en is de OCW-publicatie *Kerncijfers* gebaseerd op de leerlingentellingen). Wat de voortijdige uitval betreft hecht het Kabinet er vervolgens aan om op te merken dat ook in het IBO wordt vermeld dat 25% van de leerlingen die het onderwijs na het vmbo verlaten (knelpunt 3), later alsnog het mbo instroomt, en dat er sinds de invoering van het vmbo een grotere doorstroom is van vertraagde leerlingen die zonder vmbo-diploma toch doorstromen naar het mbo. Deze leerlingen kunnen daar de assistentenopleiding volgen. Al deze leerlingen verlaten het onderwijs dus niet.

Hoofdstuk 5. Beleidsaanbevelingen

In hoofdstuk 5 presenteert de werkgroep een groot aantal aanbevelingen. De werkgroep begint met de constatering dat de knelpunten weliswaar (mede) veroorzaakt worden door een aantal institutionele tekortkomingen, maar dat de knelpunten ook (mede) voortvloeien uit maatschappelijke trends en veranderende achtergrondkenmerken van leerlingen. Zo komen er steeds meer leerlingen van allochtone afkomst in het vmbo, zeker in de grote steden, wat de leerlingenpopulatie steeds heterogener maakt. Ook het aantal leerlingen met gedragsproblemen neemt toe. Veel docenten hebben onvoldoende ervaring om met deze groep leerlingen gericht om te gaan. Verder hebben bredere maatschappelijke trends grote invloed op het functioneren van het onderwijs in het algemeen en het vmbo in het bijzonder. Het gaat bijvoorbeeld om individualisering en het «mondiger» worden van ouders en leerlingen: het opleiden en vormen van jongeren tot mondige burgers is een belangrijk doel van het onderwijs, maar heeft wel als neveneffect dat scholen en leraren soms met een autoriteitsprobleem kampen.

De werkgroep constateert dat er ruimte is om de prestaties van het vmbo te verbeteren met een aantal aanpassingen, die overigens géén fundamentele stelselwijziging vereisen. De aanbevelingen richten zich met name op de rijksoverheid. De werkgroep wijst er echter op dat de realisering van de taken van het vmbo primair de verantwoordelijk is van de docenten en de begeleiders van de leerlingen, en direct daarop aansluitend van de schoolbesturen. De aanbevelingen zijn gerangschikt in een aantal thema's. Deze zullen in de volgende paragrafen worden behandeld en van reactie worden voorzien. Het Kabinet hecht er in algemene zin aan

op te merken met instemming te constateren dat veel van de beleidsaanbevelingen van de werkgroep goed aansluiten bij, dan wel een aanscherping bepleiten van, beleid dat het Kabinet in gang heeft gezet of aangekondigd in onder meer Koers VO en VMBO-*Het betere werk*.

Thema 1: Verantwoordelijkheden leggen daar waar ze horen

De werkgroep pleit ervoor om het in gang gezette proces van «ontregeling» in het onderwijs krachtig en consequent voort te zetten. Scholen weten immers vaak beter dan de overheid wat een leerling aankan en nodig heeft. Anderzijds moet wel duidelijk zijn waar die vrijheid in het onderwijsproces uiteindelijk toe leidt: de overheid moet de eindtermen van het vmbo blijven vastleggen. Deze algemene lijn wordt door het Kabinet onderschreven en sluit naadloos aan bij Koers VO, bij «*Het betere werk*», en andere recente beleidsuitingen van OCW zoals het wetsvoorstel onderbouw voortgezet onderwijs.

Thema 1, aanbeveling 1

De kerndoelen voor de basisvorming moeten worden afgeschaft en geïntegreerd worden in de eindtermen van het vmbo.

De achtergrond van deze aanbeveling is dat de werkgroep stelt dat de overheid, door de kerndoelen expliciet te koppelen aan de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs (de onderbouw)¹, zich in feite niet beperkt tot het stellen van eisen ten aanzien van de inhoud van het onderwijs, maar zich ook inlaat met de manier waarop deze inhoud in het onderwijsprogramma wordt geconcretiseerd. Het zou de overheid niet uit moeten maken wannéér de kerndoelen worden aangeboden, áls ze maar worden aangeboden. Integratie van de kerndoelen in de eindtermen lijkt dan voor de hand te liggen. De kerndoelen zouden dan feitelijk worden toegevoegd aan de voor alle leerlingen en alle schooltypen gelijke «generieke eindtermen». De schoolsoort- en sectorgerelateerde eindtermen zouden dan «specifieke eindtermen» zijn.

Een belangrijke reden om te werken met kerndoelen is dat daarmee wordt vastgelegd welke kennis, vaardigheden en houdingen voor alle leerlingen, onafhankelijk van de uiteindelijke keuze voor opleiding, vervolgstudie, beroep en maatschappelijke positie, van belang zijn. Het doel van het (voortgezet) onderwijs is immers niet alleen beroepsvoorbereidend, maar heeft ook een belangrijk element van «Bildung», socialisatie en burgerschapsvorming. Dat is ook de reden waarom als gemeenschappelijke opdracht voor scholen wordt vastgelegd dat ze leerlingen voorbereiden op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Elk van deze drie onderdelen is essentieel. De kerndoelen zijn daarvoor een effectief en efficiënt middel. Indien de in Koers VO aangekondigde en recent gestarte discussie over eindtermen en examinering voor de langere termijn aanleiding geeft om nut en noodzaak van kerndoelen voor de onderbouw te heroverwegen, zal het Kabinet dit uiteraard niet nalaten. Vooralsnog neemt het Kabinet deze aanbeveling van de werkgroep echter niet over.

Thema 1, aanbeveling 2

De werkgroep bepleit een ontwerpproces van de eindtermen dat meer recht doet aan wat leerlingen nodig hebben voor hun vervolgonderwijs en uiteindelijke arbeidsmarktperspectief in de verschillende beroepssectoren.

De werkgroep argumenteert dat de eindtermen voor de algemeen vormende vakken in de verschillende vmbo-afdelingen te vaak een aftreksel zijn van de eindtermen voor de havo/vwo. Ze zijn volgens haar vooral «makkelijker» in termen van cognitief niveau, maar niet «passender» in termen van leerstijl. Het pleidooi van de werkgroep is voor

¹ De Regering spreekt in beleidsstukken niet meer over «basisvorming», maar over «onderbouw voortgezet onderwijs».

het vmbo meer praktische, toegepaste eindtermen te formuleren, in plaats van simpelweg het niveau van de eindtermen te verlagen ten opzichte van de overeenkomstige eindtermen voor havo/vwo.

Het Kabinet deelt deze mening. Enkele scholen hebben van het Ministerie van OCW toestemming gekregen om in projecten te experimenteren met een meer competentiegerichte invulling van de examens. De Examennotitie die in december 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd presenteert maatregelen om te bevorderen dat op een meer praktische manier geëxamineerd kan worden. Zo wordt het mogelijk dat de scholen zelf een meer praktische- of praktijkcomponent kunnen bepalen en wordt nagegaan welke onderdelen van het examen meer competentiegericht kunnen worden ingevuld.

Prisma College

Het Prisma College (te Breda) is een brede school die vooral met een innovatieve manier van werken en extra activiteiten op sportgebied meer met zijn leerlingen bereikt. Het pedagogische concept van het Prisma College is erop gericht de leerlingen steeds zelfstandiger te maken. Sport en bewegen heeft een positief effect op de houding van leerlingen t.o.v. school, ambities van leerlingen, motivatie van leerlingen, voortijdig schoolverlaten, organisatie van schoolwerk en productiviteit. De leerlingen doorlopen een programma dat thematisch van opbouw is, waarbinnen ze kennis maken met veel verschillende sporten. Het programma wordt – zowel binnen als buiten de schooltijd – voor een belangrijk deel afgewerkt op accommodaties van sportverenigingen in de omgeving van de school.

Verder worden leerlingen van de vmbo-afdeling Sport, Dienstverlening en Veiligheid in de gelegenheid gesteld in de praktijk te leren. De leerlingen fungeren bijvoorbeeld als assistent-steward bij de wedstrijden van NAC. Ze organiseren een bustocht voor bejaarden of een sportdag voor een basisschool. Ze krijgen les van veiligheidsbeambten of van de politie, zodat ze de praktijk al echt ervaren. Jongeren (ook die met een problematische achtergrond) kunnen veel meer dan vaak gedacht wordt en dat vraagt manieren om het leren voor hen relevant en betekenisvol te maken, zoals deze brede-school/sportactiviteiten.

De mate waarin de eindtermen praktisch zijn geformuleerd verschilt tussen verschillende vakgebieden, hetgeen vaak ook te verklaren is uit de aard van een vakgebied. Met het CEVO is inmiddels gesproken over hoe het ontwerpproces van de eindtermen verder geoptimaliseerd kan worden. De discussie over de eindtermen van de verschillende vakgebieden is intussen ook gestart. Naar verwachting zullen de examens in het vmbo rond 2008 substantieel meer praktisch gericht zijn.

Ten slotte is geconstateerd dat examens via een *computer-based* model beter aansluiten bij de belevingswereld van de leerlingen in het vmbo. Een start is hiermee al gemaakt met de examens in de avo-vakken in de basisberoepsgerichte leerweg. Voor de beroepsgerichte vakken is de integratie van theorie en praktijk (CSPE) ingevoerd in de basisberoepsgerichte leerweg. Vanaf het schooljaar 2006/2007 zal dit ook gebeuren voor de kaderberoepsgerichte leerweg.

Thema 1, aanbeveling 3

Het systeem van sectorkeuze zou flexibeler moeten worden opgezet. De sectoren zelf kunnen in stand blijven, maar het zou procedureel gemakkelijker moeten worden om intersectorale programma's aan te vragen, zodat er meer ruimte komt voor leerlingen die het moeilijk vinden om te kiezen voor één van de vier voorgeprogrammeerde richtingen.

Deze aanbeveling sluit aan bij door het Kabinet ingezet beleid. Bij de invoering van het vmbo is via AXIS geëxperimenteerd met enkele intrasectorale programma's. Deze zijn nu dermate ontwikkeld dat na vaststelling van de examens deze programma's voor alle scholen beschikbaar komen. Verder is in de notitie «VMBO-het betere werk» aangegeven dat binnen de leerwegen meer ruimte wordt geboden voor nieuwe intra- en intersectorale programma's. Deze mogen zelfs een sterk regionaal karakter hebben. En de wet zal in 2006 worden aangepast om de – momenteel ingewikkelde en tijdrovende – procedure voor het aanvragen en inrichten van een nieuw intersectoraal programma, te vereenvoudigen. De per 1 september 2005 ingestelde Adviesgroep vmbo, die is samengesteld uit praktijkmensen uit het vmbo, zal hiervoor in de eerste helft van 2006 voorstellen doen.

Thema 1, aanbeveling 4

De bekostigingsregels moeten gestroomlijnd worden.

Naast de algemene bekostiging kunnen scholen in aanmerking komen voor aanvullende vergoedingen.

De werkgroep adviseert deze zoveel als mogelijk binnen de algemene bekostiging te brengen.

Voorzover alle scholen aanspraak kunnen maken op een aanvullende bekostiging is deze lijn al ingevoerd voor nieuwe regelingen. Bepaalde regelingen zijn echter doelgroep- of onderwerpspecifiek gericht. Het opnemen van dergelijke regelingen in de algemene lumpsumvergoeding zal de gerichtheid van die regeling teniet doen. Ook hiermee moet rekening worden gehouden. Ik zal daarom de bestaande specifieke regelingen voor het vmbo nogmaals bezien in het licht van de aanbeveling van de werkgroep en begin 2006 aan de Tweede Kamer rapporteren over nut en noodzaak van deze regelingen, waarbij per regeling zal worden gemotiveerd waarom het al dan niet gelegitimeerd is deze te continueren.

Thema 2: Consequenter ondersteunen, toezien en zonodig sanctioneren

Meer eigen verantwoordelijkheid van scholen vraagt om helder en consequent toezicht. Dat toezicht moet volgens de werkgroep ingebed zijn in een bestuurlijk kader dat effectieve ondersteuning mogelijk maakt voor die scholen die in de problemen zitten. Nu gebeurt dit volgens de werkgroep alleen voor scholen die echt ondermaats presteren.

Thema 2, beide aanbevelingen

Het bestuurlijke traject moet volgens de werkgroep uitgebreid worden tot een grotere groep van risicoscholen die «door de bodem» dreigen te zakken. Het moet na de eerste signalering van zwakke prestaties sneller worden toegepast. Bij blijvende onmacht of onwil moet de overheid daar vervolgens vaker dan nu consequenties aan verbinden en in de sanctiering ook de bekostiging betrekken.

Het bestuurlijk natraject voor (zeer) zwak presterende scholen staat volop in de aandacht. De Minister van OCW heeft hierover op 20 april 2005 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (kenmerk PO/BB/05/15886). In deze brief wordt aangegeven hoe dit bestuurlijk natraject vorm krijgt en hoe zwak presterende scholen sneller en beter worden aangepakt. Het Geïntegreerd toezicht, waarbij de Inspectie, Cfi en de Auditdienst gezamenlijk optrekken, is hierbij een belangrijk gegeven. Ook is het sanctiebeleid aangescherpt met een in januari 2004 gepubliceerde beleidsregel terzake (PDR/DIR-2003/63692, Gele Katern nr. 1 van 7 januari 2004). Die beleidsregel gaat over het opschorten en inhouden van de bekostiging in situa-

ties waar wettelijke regels niet worden nageleefd. Het Kabinet onderschrijft de mening van de IBO-werkgroep dat – in aanvulling op wat hierboven beschreven is – verdere intensivering van het toezicht terzake serieus overwogen moet worden. Het opstellen en hanteren van risico-profielen kan leiden tot een proportioneel en pro-actiever toezicht en risico-management. Met de brief van 18 november jl., kenmerk PO/BB/05/42355, is de Kamer nader geïnformeerd.

Ook deelt het Kabinet de opvatting van de werkgroep dat nagedacht zou moeten worden over de manier waarop het traject van toezicht tot bestuurlijk natraject in de (nabije) toekomst verder kan worden gestroomlijnd.

Het Kabinet koppelt deze twee zaken aan de geplande herijking van het beleid voor zorgleerlingen, waarbij scholen meer ruimte krijgen hun eigen zorgleerlingenbeleid vorm te geven (zie de notitie *Vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs* die op 30 september 2005 aan de Kamer is gezonden; kenmerk PO/ZO/05/39025). Daarbij is ook aanpassing van het toezicht vereist. De inspectie zal erop moeten toezien dat elke leerling (ook – en vooral – de leerlingen die extra zorg nodig hebben) onderwijs krijgt en dat dit onderwijs van voldoende kwaliteit is. Hierbij is de vraag aan de orde of voor alle leerlingen die dit nodig hebben een onderwijszorgarrangement beschikbaar is, met andere woorden: is plaatsing gegarandeerd? Naast de vragen over de vervulling van de zorgplicht ligt een belangrijk accent op de kwaliteit. De vragen die daarbij aan de orde zijn, zijn onder meer in hoeverre de geboden onderwijszorgarrangementen worden waargemaakt, en welke resultaten de leerlingen behalen. Zoals al eerder gesteld, zou (het voldoen aan) een zorgplicht een bekostigingsvoorwaarde zijn. Dat betekent dat sancties zouden volgen indien een school de zorgplicht niet vervult.

Bij de uitwerking is het van belang om te bezien of het traject dat met het geïntegreerd toezicht is ingezet, toereikend is voor de door de IBO-werkgroep voorgestelde lijn. Naast bovengenoemde vragen over beschikbaarheid en kwaliteit van onderwijszorgarrangementen zal daarbij bekeken moeten worden hoe het sanctiebeleid verder kan worden vormgegeven zodat snel en adequaat ingrijpen beter mogelijk is. De organisatie van het traject vernieuwing zorgstructuren is in gang gezet. Na instemming van de 2e Kamer medio 2006 zullen ook de aanbevelingen van het IBO een belangrijke input bij de verdere uitwerking vormen.

Thema 3: Betere toerusting van vmbo-scholen voor zorgleerlingen

Betere toerusting van de vmbo-scholen op leerlingen met gedrags- en leerproblemen is volgens de werkgroep nodig. De werkgroep komt met enkele beleidsopties, waardoor de opvang voor deze leerlingen in en buiten de vmbo-school verbeterd wordt.

Thema 3, aanbeveling 1

Op dit moment heeft de inspectie geen direct toezicht op de samenwerkingsverbanden VO/VSO anders dan via de zorgstructuur van de scholen. De werkgroep acht het van belang dat de onderwijsinspectie in beeld brengt, bijvoorbeeld in een benchmark, hoe de verschillende samenwerkingsverbanden functioneren en wat de resultaten daarvan zijn. De werkgroep beveelt aan dat de onderwijsinspectie door middel van een toetsingskader zal bepalen of samenwerkingsverbanden en scholen hun doelen halen als het gaat om de onderwijsresultaten en prestaties op zorgterrein. Is dat niet het geval dan moeten er volgens de werkgroep sancties kunnen volgen.

In het kader van de vernieuwing zorgstructuren PO en VO zal de inspectie een zwaardere verantwoordelijkheid krijgen in het toezicht op de zorg-

structuur. De Kamer zal in hierover in dat kader geïnformeerd worden. De beleidsaanbeveling van het IBO wordt daarin als input meegenomen.

Thema 3, aanbeveling 2

De werkgroep pleit ervoor de capaciteit bij het ZMOK en bij de instellingen van de samenwerkingsverbanden te verruimen.

De leerlingenpopulatie in cluster 4/ZMOK groeit sterk. De IBO-werkgroep signaleert capaciteitsproblemen bij orthopedagogisch-didactische centra (opdc) en ZMOK-scholen en pleit ervoor de capaciteit te verruimen. In extra capaciteit voor deze gedragsmoeilijke leerlingen wordt reeds voorzien. Enerzijds doordat de samenwerkingsverbanden VO extra middelen ontvangen om reboundvoorzieningen te realiseren, waarmee onderwijs, begeleiding en zorg kan worden geboden aan leerlingen die tijdelijk niet op hun school te handhaven zijn. Anderzijds doordat de REC's middelen ontvangen voor duizend extra plaatsen voor gedragsmoeilijke leerlingen die niet voldoen aan de criteria voor ZMOK-onderwijs, maar wel dusdanig gedrag vertonen dat het regulier onderwijs geen passend aanbod kan bieden. Overigens is het mogelijk tussentijds in te stromen cluster 4/ZMOK, in principe kunnen leerlingen elk moment van het jaar worden geplaatst. In verband met de t-1-bekostiging kan het nodig zijn dat scholen hierover onderling financiële afspraken maken. Dit is mogelijk in de huidige systematiek.

Het Kabinet ziet het pleidooi van de werkgroep als een stimulans om de effecten van de al genomen maatregelen goed te volgen en te verkennen of substantiële verdere uitbreiding van de capaciteit van ZMOK-onderwijs en samenwerkingsverbanden tot de mogelijkheden behoort. Het (functioneren van het) proces van indicatiestelling zal bij die verkenning worden betrokken.

Thema 3, aanbeveling 3

De werkgroep bepleit een regeling die scholen in staat te stelt om leerlingen met ernstige gedragsproblemen in uiterste noodzaak en in het belang van de overige leerlingen, ook zonder medewerking van ouders de toegang tot de school te ontzeggen. De betrokken leerlingen mogen echter niet tussen wal en schip raken. Zij moeten in een ketenbenadering worden opgevangen.

Om in de opvang voor gedragsmoeilijke leerlingen te voorzien, is in het *Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen* (op 19 mei 2004 aan de Tweede Kamer gezonden, kenmerk 2003–2004, 29 240, nr. 5) een aantal aanvullende maatregelen getroffen. Zo ontvangen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs vanaf dit schooljaar (2005/2006) middelen voor de realisatie van reboundvoorzieningen. Leerlingen die op een reboundvoorziening worden geplaatst, blijven ingeschreven op hun school. Hiervoor is daarom geen toestemming van de ouders vereist. Betrokkenheid van de ouders blijft echter van belang. In de ondersteuning die het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg in opdracht van OCW aan de samenwerkingsverbanden geeft, is ouderbetrokkenheid dan ook een expliciet thema.

Deze aanbeveling is meegenomen in de notitie *Vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs* die op 30 september 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden (kenmerk PO/ZO/05/39025). De mogelijkheid wordt verkend om scholen een LGF-indicatie aan te laten vragen voor een leerling. Bovendien wordt onderzocht of ouders verplicht kunnen worden om – wanneer de school en andere deskundigen gegrond van mening zijn dat het kind het best zal functioneren in het speciaal onderwijs – hun kind naar het speciaal onderwijs te laten gaan.

Thema 3, aanbeveling 4

Er moet een uitvoeringsprotocol worden opgesteld. De onderwijsinspectie moet toezien of scholen zich daaraan houden.

Het Kabinet erkent het door de werkgroep geconstateerde probleem dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de manier waarop de leerplicht wordt gehandhaafd, maar neemt deze aanbeveling niet over. Het toezicht op de leerplicht en het door gemeenten te voeren beleid op dit punt is namelijk een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het opleggen van een uitvoeringsprotocol verdraagt zich niet met het streven naar beperking van de regelgeving vanuit het rijk. In de praktijk maken veel gemeenten al afspraken met de scholen voor de uitvoering van de leerplicht, die zij vastleggen in een protocol. Het Ministerie van OCW verspreidt goede praktijken op het gebied van de uitvoering van de leerplicht via de website www.leerplichtmodel.nl. Deze besteedt onder meer aandacht aan het verzuimprotocol voor melding van schoolverzuim als instrument van de gemeentelijke afdeling leerplicht. Ook heeft de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren een protocol opgesteld.

Thema 3, aanbeveling 5

Er moet een ketenbenadering komen voor scholen en andere jeugdinstanties, zoals bureau jeugdzorg, met één casemanager, die verantwoordelijk is voor een goed lopende keten. Voor scholen moet duidelijk zijn hoe zij een beroep kunnen doen op externe zorgverleners.

In de Operatie Jong wordt gewerkt aan de uitvoering van de jeugdagenda. Op 22 juni 2004 heeft het Kabinet de notitie «Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd» naar de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer 2003–2004, 29 284, nr. 2). Hierin staan de verschillende doelstellingen van de jeugdagenda benoemd. Eén van de thema's is «zorgstructuren in en rond de school». Doelstelling daarvan is een volledig sluitend en structureel zorgnetwerk in en rond alle scholen met onder andere schoolmaatschappelijk werk, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, leerplicht en politie/OM vóór 1 januari 2007, in de vorm van zorgadvies-teams (ZAT's). Via deze interdisciplinaire zorgadviesteams kunnen scholen een beroep doen op de externe zorgverleners. Rondom scholen in het voortgezet onderwijs heeft nu al 89% een zorgadviesteam, zo blijkt uit de monitor van het Landelijk Centrum Onderwijs Jeugdzorg. Echter, de borging van afspraken tussen de partijen en de samenstelling van de teams behoeft nog een flinke investering. In het kader van het thema «zorgstructuren in en rond de school» van de jeugdagenda worden deze problemen van oplossingen voorzien. Er zal in ieder geval gekomen worden tot het ontwikkelen van één standaard voor ZAT's die samenstelling, inzet en zorgaanbod in het ZAT waarborgt. Naast deze professionaliseringsslag is het nodig om het casemanagement in het ZAT te versterken. Dit thema zal de komende jaren hoog op de agenda staan. Het Kabinet heeft onlangs besloten om een extra impuls aan deze ontwikkeling te geven door € 2 miljoen in 2006 en € 2 miljoen in 2007 vrijgemaakt ten behoeve van een kwaliteitsimpuls van de zorgadviesteams in het primair, voorgezet en beroepsonderwijs. Daarnaast kondigt het Kabinet in de beleidsbrief «Versnelde aanpak knelpunten jeugdbeleid en de bijlage «Zichtbare resultaten reeds ingezette jeugdbeleid» van 4 november maatregelen aan die op korte termijn tot resultaat leiden in het jeugdbeleid. Het Kabinet zal de komende periode de mogelijkheden onderzoeken om de professionaliseringsslag en de versterking van het casemanagement een krachtige verdere impuls te geven.

Zorgadviesteam

De G.K. van Hogendorpschool uit Rotterdam is een kleine vmbo-school (350 leerlingen) waar leerlingen de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg volgen voor handel en administratie. Op deze school wordt gewerkt met een zorgadviesteam dat Competentieteam wordt genoemd. Het Competentieteam komt één maal per 6 weken bij elkaar. Hierin zitten de leerplichtfunctionaris, de schoolverpleegkundige (GGD), schoolmaatschappelijk werker, Delmatur (stichting voor ouderzelforganisaties) en de politie. De schoolmaatschappelijk werker vervult ook de rol van de voorpostfunctionaris naar Bureau Jeugdzorg. Vanuit de school zijn de brede schoolcoördinator, de zorgcoördinator en de orthopedagoog aanwezig. Bijzonder aan de vertegenwoordiging in het Competentieteam is de deelname van Delmatur. Zij hebben de taak om de driehoek kind-ouder-school te versterken. Ook spelen zij een rol in de communicatie tussen de school en het gezin.

Voorafgaand aan het overleg wordt aan de deelnemers uit het Competentieteam gevraagd of zij binnen hun eigen organisatie willen nagaan of er informatie aanwezig is over het kind en het gezin. In het overleg wordt alle informatie bijeen gebracht. Er wordt met een bespreekprotocol gewerkt. De zorgcoördinator is verantwoordelijk voor het bijhouden van de zorgdossiers. Opvallend is dat in het Competentieteam meestal niet over individuele kinderen, maar over gezinnen wordt gesproken. De interventies zijn dus niet alleen gericht op de betreffende leerling, maar hebben vaak betrekking op het hele gezin. Ouders krijgen bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning aangeboden. De rol en inzet van de partners in het Competentieteam is op uitvoerend niveau goed geregeld en wordt ook door de instellingen en financiers van de instellingen geborgd. De gemeente Rotterdam heeft een voortrekkersrol wanneer het gaat om de invulling van de regierol onderwijs en leerlingenzorg. Dankzij de goede aansluiting tussen de interne leerlingenzorg en het externe Competentieteam weet de G.K. van Hogendorpschool veel leerlingen op school te houden. Ook de insteek om ouders bij de school te betrekken en opvoedingsondersteuning te bieden draagt bij aan minder uitval. De leerlingen en hun ouders zijn sociaal competent geworden en de leerlingen behalen hogere studieresultaten.

Er is veel te doen om dit kwaliteitsniveau te bereiken. Investeren hierin is noodzakelijk

Naast de uitvoering van de plannen van aanpak hebben de Jongbewindslieden op 8 april 2005 een overeenkomst gesloten met een aantal gemeenten, grootstedelijke regio's en provincies om de samenwerking in de jeugdketen te versterken. De betrokken partijen gaan een jaar lang in de praktijk aan de slag om de samenwerking in de jeugdketen te versterken tussen de instanties die met jongeren te maken hebben en om duidelijke afspraken te maken over taakverdeling en regievoering. In pilots wordt gezien op welke manier de uitvoerende regie (toebedacht aan de scholen, via het zorgadviesteam) en de bestuurlijke regie (toebedacht aan de gemeenten) van instrumenten kunnen worden voorzien en of hiervoor wijzigingen in wet- en regelgeving nodig zijn. Daarbij wordt zo veel mogelijk voortgebouwd op de waardevolle voorbeelden die lokaal of regionaal al in de praktijk zijn ontwikkeld. Ook wordt gezien hoe bij een noodprocedure moet worden gehandeld om een doorbraak te forceren als door een niet sluitende keten van voorzieningen een jeugdige tussen wal en schip dreigt te raken. Op basis van deze oplossingsvoorstellen wordt gezien welke landelijke conclusies getrokken moeten worden ten aanzien van de werkwijze binnen de jeugdketen en ten aanzien van het wettelijk en financieel instrumentarium.

Thema 3, aanbeveling 6

De werkgroep bepleit na te gaan hoe lerarenopleidingen tegemoet kunnen komen aan de behoefte van het vmbo aan leraren met sterke pedagogisch-didactische vaardigheden. Daarnaast moeten leraren in de

grote steden volgens de werkgroep een hoger salaris kunnen krijgen dan leraren in de rest van Nederland, door een hogere lumpsum voor scholen in de grote steden. De werkgroep bepleit hier een ophoging van de lumpsum in de grote steden.

Het Kabinet heeft meermalen aangegeven en is hierin Kamerbreed gesteund, hier nu geen standpunt over in te nemen.

In maart 2006 zal het platform voor beroepen in het onderwijs een uitspraak doen over de vraag of op den duur een afzonderlijk competentieprofiel gewenst is voor de leraar in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) en beroepsonderwijs en welke bekwaamheidseisen bij dat competentieprofiel zouden moeten worden vastgesteld. Dit wordt afgewacht.

De werkgroep constateert verder dat de waardering van de leraarsfunctie in het vmbo – zeker in de grote steden – in termen van salaris achterblijft bij de steeds hogere eisen die aan deze leraren worden gesteld. Weliswaar kunnen leraren – ongeacht de schoolsoort waaraan ze verbonden zijn – sinds 2002 door hun school benoemd worden in één van drie functies: LB, LC en LD, waarbij LB schaal 10 krijgt, LC schaal 11 en LD schaal 12; vanwege de gegeven, historisch gegroeide personeelsopbouw in het personeelsbestand van een school komt beloning op niveau schaal 10 in het vmbo verreweg het meeste voor en er is weinig ruimte om functies hoger te waarderen. De ruimte om structureel tegemoet te komen aan de bijzondere inspanningen van leraren die met achterstandsgroepen werken of die andere bijzondere prestaties leveren, is daardoor beperkt.

Op dit moment ontvangen scholen die naar verhouding met meer problemen te kampen hebben, extra middelen, die de betreffende schoolbesturen in staat stellen gericht beleid kunnen voeren. Gericht personeels- en beloningsbeleid door de school kan daar ook onderdeel van uitmaken. De IBO-werkgroep stelt echter dat de vmbo-leraren in de grote steden ook een hoger salaris moeten kunnen krijgen (structureel dus) dan in de rest van Nederland. Deze aanbeveling verdient nader onderzoek. Het Kabinet gaat de mogelijkheden terzake te verkennen.

Thema 3, aanbeveling 7

De werkgroep bepleit de invoering van leerstandaarden voor de kernvakken in het basisonderwijs (rekenen en taal), zodat leerlingen met een «gegarandeerd» minimumniveau doorstromen naar het voortgezet onderwijs.

Het Kabinet erkent dat het een belangrijk en hardnekkig probleem is dat te veel leerlingen vanuit het primair onderwijs het voortgezet onderwijs binnenkomen met leerachterstanden op kernonderdelen. Onvoldoende voorbereiding op het voortgezet onderwijs is een belemmering voor het succesvol voortzetten van de onderwijsloopbaan. Dit is voor het Kabinet onder meer aanleiding geweest het onderwijsachterstandenbeleid aan te scherpen. De voornaamste onderdelen hiervan zijn vroegsignalering en zo snel mogelijk wegwerken van achterstanden, versterking van voor- en vroegschoolse educatie (VVE), stimuleren van schakelklassen, andere inzet van gewichtenmiddelen en herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Verbetering van de aansluiting tussen het basisonderwijs en het vervolgonderwijs vindt het kabinet evenals de werkgroep IBO-vmbo van zeer groot belang. In de Koersen Primair en Voortgezet onderwijs is het waarborgen van doorgaande leerlijnen een belangrijk thema. De daadwerkelijke overdracht van kennis en gegevens over de ontwikkeling van een leerling aan het vervolgonderwijs is voor de doorgaande leerlijn essentieel. In de Koersen wordt erop gewezen dat overdracht van leerlingen onderdeel zou moeten uitmaken van het kwaliteitssorgsysteem van

scholen. Het gebruik van (doorlopende) leerlingvolgsystemen en digitale portfolio's is hierbij behulpzaam. Uit de Onderwijsverslagen van de inspectie van het onderwijs van de afgelopen jaren en andere studies (o.a. SCO-Kohnstamm-Instituut, 2001) blijkt dat vrijwel alle scholen gebruik maken van een leerlingvolgsysteem. Het kabinet vindt het daarom van belang de ontwikkeling van deze instrumenten te (blijven) ondersteunen.

Het volgen van leerlingen biedt zicht op de verschillen tussen leerlingen. Om scholen in staat te stellen recht te doen aan deze verschillen, is de sturingsfilosofie van het kabinet gericht op het bieden van ruimte. De ruimte die scholen krijgen een onderwijsaanpak te kiezen die past bij de eigen leerlingenpopulatie, impliceert ook een variëteit in het toezicht (toezicht op maat). In de Governancebrief (Kamerstuk 2004–2005, 30 183, nr. 1) wordt een schets gegeven van de benodigde veranderingen in het toezicht. De Inspectie van het Onderwijs werkt momenteel deze veranderingen uit. Eén van de belangrijke uitwerkingsvragen heeft te maken met normering van de opbrengsten van het onderwijs op basisscholen. Als deze scholen doelen formuleren passend bij de eigen leerlingenpopulatie, langs welke meetlat kan de inspectie dan vaststellen of de kwaliteit van het onderwijs op die school voldoende is? Een zekere mate van normering is daarbij gewenst.

Deze behoefte aan normering sluit aan bij de aanbeveling van de IBO-werkgroep. De werkgroep pleit voor invoering van leerstandaarden voor de kernvakken in het basisonderwijs om de aansluiting tussen het basisonderwijs en het vmbo te bevorderen. Het kabinet kiest ervoor om vanuit het belang van verbetering van aansluiting en de geconstateerde behoefte aan normering te verkennen of de huidige richtlijnen vanuit de overheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de kerndoelen primair onderwijs) moeten worden aangevuld. Daarbij wordt nagegaan welke instrumenten oplossingen kunnen bieden voor geconstateerde knelpunten. De introductie van leerstandaarden in het basisonderwijs of het volgen van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn voorbeelden van dergelijke instrumenten. In de verkenning krijgt de dialoog met de onderwijsinspectie, de wetenschap en de onderwijspraktijk volop ruimte. De bruikbaarheid van instrumenten zal zoveel mogelijk worden getoetst in de praktijk. Aandachtspunt is dan ook het versterken van (regionale) samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Bij deze verkenning zullen ook de binnenkort te verschijnen adviezen van de Onderwijsraad over doorgaande leerlijnen en veranderend toezicht worden betrokken.

Thema 3, aanbeveling 8

De werkgroep pleit ervoor om de procedure om een leerling langer dan 5 jaar in het vmbo te houden te vereenvoudigen.

De algemene opleidingsduur in het vmbo is bepaald op 4 schooljaren. Voor het geval de leerling meer tijd nodig heeft is een maximale verblijfsduur van 5 schooljaren in de wet opgenomen. Hiervan kan nog met een extra jaar worden afgeweken in zeer bijzondere gevallen zoals geen basisonderwijs genoten in Nederland resp. bij langdurige ziekte van de leerling. De procedure in dergelijke gevallen is niet complex.

De werkgroep pleit indirect voor een algemene ontheffing in plaats van de nu geformuleerde bijzondere situaties voor een zesde schooljaar in het vmbo. Het Kabinet deelt de mening van de werkgroep niet. Het honoreren van een dergelijke wens zal leiden tot een automatische verblijfsduur van 5 jaren en voor een grote groep leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van 6 jaren.

Thema 4: Beleid (mede) ter verbetering van de beeldvorming van het vmbo

De beeldvorming rond het vmbo is niet altijd even positief. Die negatieve beeldvorming heeft deels te maken met de ambities van ouders die hun kinderen bij voorkeur naar het havo of vwo zien gaan. Volgens ouders is het sinds de invoering van het vmbo moeilijker geworden om na het vmbo-tl door te stromen naar het havo. In de grote steden speelt ook de veranderende leerlingpopulatie een rol. Het is hierbij van belang op te merken dat de waardering van ouders voor het vmbo aanzienlijk stijgt zodra hun kinderen eenmaal een vmbo-opleiding volgen. Onbekend maakt klaarblijkelijk onbemind. Dit jaar zijn daarom zogeheten imago-gesprekken met en door de onderwijsorganisaties gestart. Dit is een gezamenlijk traject van deze organisaties om ouders beter te informeren over het vmbo en om scholen te begeleiden hun imago te verbeteren.

Thema 4, aanbeveling 1

De werkgroep pleit er nadrukkelijk voor om de doorstroom van vmbo naar havo open te houden. Categorale scholen moeten volgens de werkgroep aangespoord worden om daarover afspraken te maken met andere scholen voor voortgezet onderwijs (convenanten).

Het Kabinet is niet voornemens de huidige doorstroommogelijkheden van mavo naar havo te wijzigen.

Scholen zijn vrij te bepalen of de doorstroom gericht wordt op het havo dan wel op het mbo of beide.

Gelet op de lichte stijging van het totaal aantal leerlingen dat een opleiding in het havo volgt is een gerichte actie volgens het Kabinet niet noodzakelijk. De IBO-werkgroep spreekt overigens geen voorkeur uit voor doorstroming van vmbo naar havo of naar mbo. Het Kabinet sluit zich daarbij aan.

Thema 4, aanbeveling 2

Scholen die functioneren in sociale omgevingen met meer dan gemiddelde veiligheidsrisico's moeten extra ondersteuning krijgen.

Het Kabinet heeft met het onlangs ingezette veiligheidsbeleid deze aanbeveling van de werkgroep intussen vertaald. De primaire verantwoordelijkheid voor het bevorderen van een veilige school ligt bij de scholen zelf, maar scholen kunnen dit niet alleen. De inzet van het Kabinet ter bevordering van een veilig schoolklimaat staat beschreven in het eerder al genoemde *Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*. De maatregelen uit dit plan van aanpak vormen samen een driesporenbeleid, bestaande uit preventieve, curatieve en repressieve acties. De afgelopen periode zijn deze acties volgens planning tot uitvoering gebracht; op 13 juni 2005 is de Kamer over de voortgang in de uitvoering van het plan van aanpak geïnformeerd (kenmerk 2004-2005, 29 240, nr. 8). Hiervoor is structureel bijna € 90 miljoen per jaar uitgetrokken. De nadruk ligt hierbij op het vmbo en het praktijkonderwijs. Met deze maatregelen hebben scholen nu voldoende mogelijkheden om daadwerkelijk een actief en structureel veiligheidsbeleid te voeren. Scholen kunnen samen met anderen zoals ouders, leerlingen, leerplichtambtenaar, maatschappelijk werk, gemeenten, politie en jeugdzorg hun verantwoordelijkheid waarmaken.

Ten slotte

De werkgroep IBO vmbo heeft een belangrijk rapport gepubliceerd. Deels tegen de stroom in heeft zij de durf getoond te erkennen dat er in het vmbo vooral ook veel goed gaat en dat jongeren hier goede opleidingen

kunnen volgen die hen uitstekend voorbereiden op het vervolgonderwijs en hun latere functioneren in hun toekomstige beroepen, in de maatschappij en als mens. Daarbij heeft de werkgroep haar ogen niet gesloten voor de problemen die er wel degelijk zijn in het vmbo: problemen die onder meer te maken hebben met voortijdige uitstroom, onvoldoende aansprekend onderwijs, te weinig appèl op en waardering van de professionaliteit van degenen die in het vmbo werken, verruwing van de contacten op scholen en de te vaak haperende aansluiting tussen vmbo en vervolgopleiding. De werkgroep heeft hierover een groot aantal zeer zinvolle aanbevelingen gedaan, die het Kabinet voor een belangrijk deel overneemt. Het Kabinet vertrouwt erop dat «het vmbo» hiermee in staat wordt gesteld te doen waarvoor het bedoeld is: jongeren goed onderwijs bieden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven