

Het VMBO

Beelden, feiten en toekomst

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 1

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Taakopdracht	11
1.2 Aanpak	11
1.3 Bronnen	11
1.4 Leeswijzer	11
1.5 Tot slot	12
2 De invoering van het vmbo en andere veranderingen in de jaren '90	13
2.1 Invoering van het vmbo	13
2.2 Andere grote beleidswijzigingen in de jaren '90	15
3 De inrichting van het vmbo	19
3.1 Na de basisschool: selectie, aantallen en leerwegen	19
3.2 Basisvorming	21
3.3 Derde en vierde leerjaar	22
3.4 Kwalificatie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd. 3
3.5 Toezicht kwaliteit onderwijs	25
3.6 Aansluiting mbo en havo	27
3.7 Didactiek	28
3.8 Zorgleerlingen	28
3.9 Huisvesting	35
3.10 Docenten en ander personeel	35
4 Knelpunten en successen van vmbo'ers	39
4.1 Achtergrond leerlingen	39
4.2 Af- en opstroom	43
4.3 Vertraging	44
4.4 Uitval en kwalificatie	45
4.5 Na het vmbo	46
4.6 Kwaliteit van het onderwijs	49
4.7 Veiligheid	50
4.8 Conclusies: knelpunten en veranderende achtergrondkenmerken	51
5 Beleidsaanbevelingen	53
5.1 Vooraf	53
5.2 Verantwoordelijkheden leggen daar waar ze horen	55
5.3 Consequenter ondersteunen, toezien en zonodig sanctioneren	56
5.4 Betere toerusting van vmbo-scholen voor zorgleerlingen	57
5.5 Beleid (mede) ter verbetering van de beeldvorming van het vmbo	59

Literatuurlijst	61
Samenstelling werkgroep	63
Bijlage 1: de visie van vmbo-leerlingen en van de politiek	65
Bijlage 2: bekostiging voortgezet onderwijs	68
Bijlage 3: veiligheid in het vmbo	71

Samenvatting

Opdracht

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar het vmbo heeft de volgende taakopdracht meegekregen: "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?" Dit rapport doet verslag van de uitkomsten van dit onderzoek .

Het vmbo

Ontstaan en inrichting

Het vmbo is in 1998 van start gegaan. Het doel was om zo veel mogelijk leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het vmbo bestaat uit vier leerwegen, die van elkaar verschillen in niveau en praktijkgerichtheid. In de vier leerwegen zijn het voormalige vbo en mavo opgegaan: het mavo als theoretische leerweg (vmbo-tl) en het vbo als basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-bb) en kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-kb). Ook is een leerweg toegevoegd die het theoretische niveau van de mavo combineert met praktijkvakken: de gemengde leerweg (vmbo-gl). Voor zorgleerlingen in het vmbo is het leerwegondersteunend onderwijs in het leven geroepen: scholen bepalen zelf hoe zij daaraan vorm geven en hoe zij de extra middelen inzetten die zij daarvoor per leerling ontvangen. Voorheen zaten zorgleerlingen in aparte ivbo-klassen.

Het vmbo kent vier sectoren: economie, zorg & welzijn, techniek en landbouw. Elke sector bestaat uit een aantal afdelingen. Sinds de invoering van het vmbo is het mogelijk afdelingen en sectoren te combineren in intersectorale en intersectorale programma's. Ook kunnen leerlingen door de invoering van het vmbo nog maar op één niveau examen doen. Nieuw is ten slotte dat voor alle leerwegen een centraal examen is ingevoerd. Dat was op het vbo niet altijd het geval.

Andere grote beleidswijzigingen in de jaren '90

Naast de invoering van het vmbo hebben een aantal grote beleidsveranderingen in de jaren '90 hun invloed gehad op het functioneren van het vmbo. Het gaat vooral om de invoering van de basisvorming en de integratie van zorgleerlingen in het vmbo.

De basisvorming, die in 1993 werd ingevoerd, bood leerlingen in de onderbouw van het mavo/vbo hetzelfde gemeenschappelijk onderwijsprogramma als havo/vwo, met dezelfde vakken en dezelfde inhoudelijke stof. Doel was voor alle leerlingen een gemeenschappelijk en breed minimumniveau van ontwikkeling te garanderen en om kinderen uit achterstandmilieus door een latere determinatie en selectie meer kansen te bieden. Door de basisvorming kregen de mavo/vbo- (en later vmbo-)leerlingen echter meer theorie dan praktijk te verwerken. In 1999 stelde de onderwijsinspectie vast dat het programma 'overladen en versnipperd' was en onvoldoende recht deed aan verschillen tussen

leerlingen en scholen. Inmiddels is de basisvorming aangepast, zodat zij meer ruimte en mogelijkheden biedt voor praktijkgericht onderwijs.

In 1998 zijn ook de speciale onderwijsvoorzieningen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (svo-lom) geïntegreerd in het vmbo. De svo-lom-leerlingen werden vanaf dat moment geïndiceerd als lwoo-leerlingen, evenals de voormalige ivbo-leerlingen. Voor leerlingen die niet te handhaven zijn in het vmbo hebben samenwerkingsverbanden van scholen sinds de integratie aparte locaties in het leven geroepen, in de vorm van orthopedagogische centra (opdc) en time-out-voorzieningen. Voor leerlingen met zeer ernstige gedragsproblemen is er nog steeds het zmk. Doel van de integratie was zorgleerlingen meer te integreren in de samenleving en de kostenstijging van zorgleerlingen tegen te gaan. De reële kosten per zorgleerling zijn sinds 1998 echter gestegen met €1000 per leerling.

De integratie leidde tot een toename van zorgleerlingen in het vmbo, van 73.000 in 1998 tot 81.000 in 2004. De stijging is verder veroorzaakt omdat er meer leerlingen met gedragsproblemen zijn. Omdat de voormalige svo-lom-leerlingen zwaardere gedragsproblemen hebben dan de voormalige ivbo-leerlingen, wordt het effect van de stijging van zorgleerlingen in het vmbo nog eens versterkt.

Knelpunten op het vmbo

De werkgroep signaleert de volgende knelpunten in het vmbo:

1. Sinds de invoering van het vmbo is de uitval gestegen, met name in het vmbo-kb en vmbo-bb (2.8 procentpunt) en onder lwoo-leerlingen (8.6 procentpunt). Voor lwoo-leerlingen is ook nog de kans op vertraging toegenomen. De uitval is 1.7 keer zo groot onder allochtone leerlingen dan onder autochtone leerlingen. In de G-4 is de kans om uit te vallen in het vmbo nu 25%.
2. De toetsresultaten wiskunde zijn op het vmbo (met uitzondering van lwoo-leerlingen) gedaald sinds de invoering van het vmbo.
3. Veel vmbo'ers (ongeveer 30%), verlaten het onderwijs na het vmbo. Er halen dan ook minder mensen een startkwalificatie in Nederland dan in het buitenland. 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 veiligheid is op vmbo-scholen afgenomen. Incidenten tussen leerlingen onderling, tussen leerlingen en personeel en tussen ouders en personeel komen in het vmbo procentueel het meest voor.
5. In de grote steden komen de knelpunten veel meer voor dan in de rest van Nederland: de instroomniveaus van leerlingen zijn lager, de uitval is hoger, er zijn meer zittenblijvers, er doen zich meer incidenten voor, meer leerlingen zijn afkomstig uit de probleemcumulatiegebieden en de kwaliteit van de scholen is gemiddeld lager. Sinds de invoering van het vmbo zijn deze knelpunten verergerd.
6. Onder allochtone leerlingen komen de knelpunten meer voor dan onder autochtone leerlingen: uitval meer gestegen, hogere vertraging, lager instroomniveau, lagere toetsscores en meer allochtonen leerlingen zijn geïndiceerd als lwoo-leerling.
7. Scholen waarvan minstens 40% van de leerlingen afkomstig is uit een probleemcumulatiegebied scoren veel vaker onder het gemiddelde bij leerprestaties.

Oorzaken: maatschappelijke trends, achtergrondkenmerken en institutionele tekortkomingen

De knelpunten vloeien enerzijds voort uit veranderingen in de maatschappij. Zo zijn de achtergrondkenmerken van leerlingen de afgelopen jaren veranderd: Er zijn meer leerlingen van allochtone afkomst, het aantal leerlingen met gedragsproblemen is toegenomen en het instroomniveau is gedaald per eerstejaars klastype. De eerste twee veranderingen doen zich meer voor in de G-4 en onder lwoo-leerlingen.

Anderzijds vloeien de veranderingen voort uit institutionele tekortkomingen. Zo ligt in het onderwijsproces zowel in de basisvorming als in de bovenbouw veel vast waardoor scholen niet altijd in staat zijn maatwerk te leveren aan hun leerlingen. Ook is de zorgstructuur niet optimaal: leraren beschikken niet altijd over de pedagogische vaardigheden die nodig zijn om zorgleerlingen op te vangen, er zijn capaciteitsproblemen en het doorverwijzen naar vmbo of andere zorginstanties wordt bemoeilijkt omdat ouders toestemming moeten geven. Ook de doorstroming naar het mbo en havo blijkt nog niet optimaal. Er zijn onvoldoende mogelijkheden om zwakke scholen (potentieel zeer zwakke scholen) in een intensief toezichttraject te begeleiden. Bovendien duurt het bestaande traject voor zeer zwakke scholen te lang. De lerarenopleidingen kampen met enkele structurele knelpunten in de kwaliteit.

Beleidsaanbevelingen

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 verbeteringen zijn gericht 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.

Verantwoordelijkheden daar leggen 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.

- De kerndoelen voor de basisvorming moeten worden afgeschaft en geïntegreerd worden in de eindtermen van het vmbo.
- De werkgroep bepleit een ontwerpproces van de eindtermen dat meer recht doet aan wat leerlingen nodig hebben voor hun vervolgonderwijs en uiteindelijke arbeidsmarkt-perspectief in de verschillende beroepssectoren.
- 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.
- De bekostigingsregels moeten gestroomlijnd worden.

Consequenter ondersteunen, toezien en zonodig sanctioneren;

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

- Het bestuurlijke traject moet 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 sanctionering ook de bekostiging betrekken.

Betere toerusting van vmbo-scholen voor zorgleerlingen;

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

- 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 onderwijsinspectie moet door middel van een toetsingskader 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 sancties kunnen volgen.
- De werkgroep pleit ervoor de capaciteit bij het zmk en bij de instellingen van de samenwerkingsverbanden te verruimen.
- De werkgroep bepleit een regeling 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. De betrokken leerlingen mogen echter niet tussen wal en schip raken. Zij moeten in een ketenbenadering worden opgevangen.
- Er moet een uitvoeringsprotocol worden opgesteld. De onderwijsinspectie moet toezien of scholen zich daaraan houden.
- 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.
- De werkgroep bepleit na te gaan hoe lerarenopleidingen tegemoet kunnen komen aan de behoefte van het vmbo aan leraren met sterke pedagogisch-didactische vaardigheden.
- Leraren in de grote steden moeten 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 de invoering van leerstandaarden voor de kernvakken in het basisonderwijs, zodat leerlingen met een 'gegarandeerd' minimumniveau doorstromen naar het voortgezet onderwijs.
- De werkgroep pleit ervoor om de procedure om een leerling langer dan 5 jaar in het vmbo te houden te vereenvoudigen.

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 heeft de invoering van het vmbo echter de mogelijkheid bemoeilijkt om na het vmbo-tl door te stromen naar het havo. In de grote steden speelt ook de veranderende leerlingpopulatie een rol.

- De werkgroep pleit er nadrukkelijk voor om de doorstroom van vmbo naar havo open te houden. Categorale scholen moeten aangespoord worden om daarover afspraken te maken met andere scholen voor voortgezet onderwijs (convenanten).
- Scholen die functioneren in sociale omgevingen met meer dan gemiddelde veiligheidsrisico's moeten extra ondersteuning krijgen.

1 Inleiding

1.1 Taakopdracht

De taakopdracht voor dit IBO luidt:

“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?”

1.2 Aanpak

Het rapport dat voor u ligt, is misschien wat saaier dan u had verwacht. 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. De werkgroep heeft de feiten als uitgangspunt genomen: wat zijn nu de werkelijke knelpunten? Op basis daarvan heeft de werkgroep de oorzaken van de knelpunten in kaart gebracht en voorstellen geformuleerd om deze aan te pakken.

De overgang van vbo/mavo naar het vmbo was slechts een van de veranderingen die in de jaren '90 zijn doorgevoerd in het voortgezet onderwijs. De invoering van de basisvorming in 1993, de integratie van zorgleerlingen in het vmbo in 1998, de veranderingen in het havo en vwo in 1998 en de wijzigingen in het bekostigingsstelsel (1993 en 1998) zijn zeker zo belangrijk geweest. Daarom heeft de werkgroep ook onderzocht in welke mate sterke of zwakke punten in het vmbo zijn terug te voeren op deze beleidsveranderingen en wat dat betekent voor de beleidsopties.

De werkgroep beperkt zich tot het vmbo, maar staat in zijn analyse stil bij het onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) en praktijkonderwijs waar dat relevant is.

1.3 Bronnen

De werkgroep heeft zijn opdracht langs verschillende lijnen uitgevoerd. Voor de feiten en cijfers is gebruik gemaakt van tal van schriftelijke bronnen. In aanvulling daarop heeft de werkgroep het GION onderzoek laten verrichten naar de resultaten van de leerlingcohorten die in 1993 en 1999 aan respectievelijk het vbo/mavo en het vmbo zijn begonnen. In werkbezoeken bij twee vmbo-scholen hebben de werkgroepleden een indruk opgedaan van de dagelijkse praktijk in het vmbo.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 staat stil bij de invoering van het vmbo en bij de andere grote beleidsveranderingen in de jaren '90 die van invloed zijn op het functioneren van het vmbo. Hoofdstuk 3 beschrijft de inrichting van het vmbo; de basisvorming, de bovenbouw, het

toezicht, de aansluiting met het mbo en de havo, de didactiek, de zorgstructuur, de huisvesting en het onderwijspersoneel. Daarmee is hoofdstuk 3 een vrij omvangrijk hoofdstuk geworden, bestemd voor de lezer die de details van het vmbo niet kent. Hoofdstuk 4 beschrijft de knelpunten en successen van het vmbo. Ook gaat het in op de achtergrondkenmerken van leerlingen. Na de opsomming van de knelpunten in hoofdstuk 4, geeft de werkgroep in hoofdstuk 5 zijn aanbevelingen. Ten slotte heeft de werkgroep in bijlage 1 een bloemlezing opgenomen van de standpunten over het vmbo die de belangrijkste politieke partijen het afgelopen jaar hebben gepubliceerd.

1.5 Tot slot

Als het vmbo in het nieuws komt, is dat zelden positief. Er zijn bestuurders, opiniemakers en politici die dit schooltype betitelen als een flop, 'het afvoerputje van het onderwijs' of als 'zinkend schip'. De slechte naam van het vmbo is voor een deel een erfenis uit het verleden. Ook het vbo kampte al met een bedenkelijk imago, en daarvoor de lts. De verandering van de naam in vmbo heeft daarin geen verandering kunnen brengen. Integendeel. Al snel is er een soort 'vmbo-canon' ontstaan met overwegend negatieve beelden. Zo zouden ouders vurig hopen dat hun kinderen er niet terecht zullen komen, en zouden ook hun kinderen huiveren bij dat vooruitzicht. Alles is beter dan het vmbo, zegt dat beeld. Andere dominante beelden in de canon zijn de grote uitval in het vmbo, de klachten vanuit het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt over het niveau van de leerlingen, de problemen met zorg- en achterstandsleerlingen, de zwartescholenproblematiek en de gebrekkige, ouderwetse huisvesting. Daar hoort ook het idee bij dat 'vroeger' alles beter was, toen de jongens op de ambachtschool (later de lts) nog een vák leerden (over de meisjes en de huishoudschool gaat het zelden).

De belangstelling van media en politiek voor de problemen in het vmbo heeft als onbedoeld neveneffect dat de positieve verhalen over het vmbo worden overschaduwed. Onderbelicht blijft meestal dat het óók gaat om een vitale onderwijssector, waar veel leerlingen een goede basis leggen voor hun vervolgopleiding en toekomstig beroep. Zo benadrukt de onderwijsinspectie dat leerlingen binnen de sectoren en leerwegen van het vmbo aangesproken kunnen worden op zeer uiteenlopende talenten. Vanuit dit besef – er zijn duidelijk problemen, maar het overgrote deel van vmbo-leerlingen doet het goed – heeft de werkgroep zijn taak uitgevoerd.

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

Dit hoofdstuk beschrijft de veranderingen die de invoering van het vmbo teweeg heeft gebracht in het voortgezet onderwijs, en verbindt deze met andere grote beleidswijzigingen in de jaren '90. Naast deze beleidswijzigingen hebben ook maatschappelijke trends grote invloed gehad op het functioneren van het vmbo. Bijvoorbeeld de individualisering in de maatschappij en het 'mondiger' worden van ouders en leerlingen.

2.1 Invoering van het vmbo

Alhoewel de werkgroep gemakshalve spreekt over 'de invoering van het vmbo' is daar strikt beschouwd nooit sprake van geweest: de WVO¹ gaat uit van opleidingen voor mavo en voor vbo. In 1998 zijn onder de noemer van het vmbo vier leerwegen ingevoerd. Het vbo en mavo zijn opgegaan in deze leerwegen. Het doel daarvan was zo veel mogelijk leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Daarnaast is leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs in het leven geroepen voor zorgleerlingen.

In de preambule bij de wet die de invoering regelt², staat dat de leerwegen in de bovenbouw van het vmbo, het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs zijn ingevoerd met de volgende doelen:

- Verbetering van de aansluiting van het mavo en het vbo op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt, door deze onderwijsvormen meer het karakter te geven van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De aansluiting van mavo en vbo op het vervolgonderwijs schoot voor de invoering tekort: de waarde van de diploma's was onduidelijk en de doorstroom naar het mbo was laag. De verbetering van de aansluiting van het mavo en het vbo op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt moest ook het imago van het vbo verbeteren bij bedrijfsleven, ouders en leerlingen.
- Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) bieden als voorziening, zodat zo veel mogelijk leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, moeilijk lerende kinderen en zeer moeilijk opvoedbare kinderen de kans krijgen om de leerwegen van het voortgezet onderwijs met goed gevolg te voltooien.
- Mogelijkheden bieden voor niet-diplomagericht onderwijs (praktijkonderwijs).

De invoering van het vmbo heeft geleid tot de volgende veranderingen in het vbo/mavo:

- De gemengde leerweg is ingevoerd. Vóór de invoering daarvan bestond naast de mavo (in het vmbo de theoretische leerweg) alleen het vbo (in het vmbo de

¹ Wet op het Voortgezet Onderwijs

² Wet van 25 mei 1998 tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) (Staatsblad 1998, 337)

beroepsbegeleidende leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg). De gemengde leerweg (vmbo-gl) combineert het theoretisch niveau van de mavo met enkele praktijkvakken.

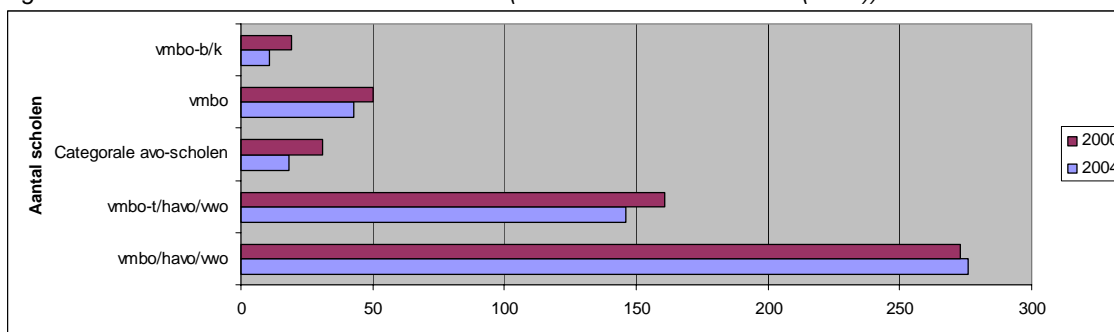
- Door de invoering van de leerwegondersteunende leerweg hoeven vmbo-scholen hun zorgleerlingen niet in aparte klassen onder te brengen. Scholen mogen zelf weten hoe ze zorgleerlingen opvangen en hoe ze het extra geld uitgeven dat ze daarvoor krijgen. Vóór de invoering van het vmbo zaten de zorgleerlingen in aparte ivbo-klassen, of op het svo-lom (zie 2.2.2).
- Scholen kunnen intersectorale programma's aanbieden met elementen uit twee of meer sectoren (bijvoorbeeld economie en zorg & welzijn). Vroeger konden leerlingen de vakken uit verschillende sectoren niet combineren.
- Leerlingen kunnen nog maar op één niveau examens doen. Wel mogen vmbo-leerlingen voor enkele vakken een examen op een hoger niveau afleggen, maar dat heeft geen invloed op het civiel effect van hun diploma. Dankzij deze wijziging is er meer duidelijkheid ontstaan over de waarde van het vmbo-diploma.
- Alle examens, ook die van de basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-bb) en kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-kb), zijn voor de helft landelijke, centrale examens. De andere helft bestaat uit een interne toetsing door de school. Vóór de invoering van het vmbo waren er geen landelijke examens voor de laagste niveaus in het vbo.
- De invoering van het vmbo was erop gericht de beroepskolom te versterken. Deze weg van vmbo via mbo naar hbo werd als 'koninklijke route' gepresenteerd.³ Tegelijkertijd nam de doorstroom af van vmbo-tl-leerlingen naar havo-4, maar de mogelijkheden daartoe bestaan nog wel. Een effect van die afnemende doorstroom is dat veel ouders sinds de invoering van het vmbo vinden dat er een sterke tweedeling is ontstaan: vmbo aan de ene kant en havo/vwo aan de andere kant. Zij vrezen dat hun kinderen, als zij eenmaal in het vmbo terecht zijn gekomen, moeilijker kunnen doorstromen naar havo en vwo.

In werkelijkheid zijn de mogelijkheden om door te stromen niet veranderd: nog steeds beginnen veel leerlingen in het eerste jaar in een gemengde brugklas, zodat zij de keuze voor een bepaald schooltype kunnen uitstellen. Wel blijkt dat sinds de invoering van het vmbo het aantal gemengde brugklassen in het voortgezet onderwijs is gedaald van 65% in 2000 naar 57% in 2002⁴. Daarnaast blijken minder leerlingen na het behalen van het eindexamen vmbo-tl door te stromen naar havo-4. Er is echter geen fysieke scheiding opgetreden. Het aantal categorale avo- en vmbo-scholen is sinds de invoering afgenomen en het aantal scholengemeenschappen dat alle schoolsoorten biedt, is juist toegenomen (zie figuur 2.1). Overigens is niet bekend of het aantal locaties is toe- of afgenomen. Maar het aantal leerlingen dat een brede scholengemeenschap bezoekt, is gestegen, en het aantal leerlingen op categorale vmbo-scholen is afgenomen (zie figuur 2.2).

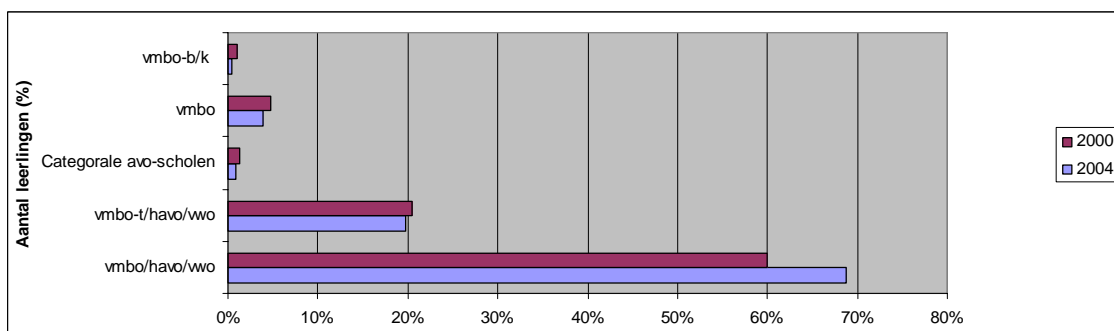
³ Bijvoorbeeld: Ministerie van OCW (2002).

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2003)

Figuur 2.1: Aantal scholen van één schoolsoort (Bron: Ministerie van OCW (2005))



Figuur 2.2 : Leerlingenverdeling over schoolsoorten als percentage van het gehele voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs (Bron: Ministerie van OCW (2005))



2.2 Andere grote beleidswijzigingen in de jaren '90

In de jaren '90 is veel meer veranderd in het onderwijs dan de drie veranderingen die de invoering van het vmbo kenmerken (introduktie leerwegen, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). De invoering van de basisvorming in 1993, de integratie van zorgleerlingen in 1998, de veranderingen in het havo in 1998 en de wijzigingen in het bekostigingsstelsel (1993 en 1998) beïnvloeden het functioneren van het vmbo.

2.2.1 Basisvorming

In 1993 is de basisvorming ingevoerd, een gemeenschappelijk onderwijsprogramma voor de onderbouw van vbo, mavo, havo en vwo. Doel was om kinderen uit achterstandsmilieus door een latere determinatie en selectie meer kansen te geven en voor alle leerlingen een gemeenschappelijk en breed minimum niveau van ontwikkeling te garanderen. Kinderen uit lage sociale milieus en uit etnische minderheden stroomden namelijk minder vaak door naar hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo) dan kinderen uit hogere sociale milieus. De basisvorming verschafte vbo/mavo-leerlingen in de onderbouw hetzelfde gemeenschappelijk onderwijsprogramma als havo/vwo-leerlingen, met dezelfde vakken en dezelfde inhoudelijke stof. In de praktijk betekende dit dat vmbo-leerlingen in de eerste twee jaar meer theoretische stof te verwerken kregen. Voor praktische vakken was, als gevolg van de invoering van de basisvorming, nauwelijks ruimte. Sinds 2001 biedt de basisvorming daarvoor overigens wel weer enige ruimte. In 2006 zal deze verder worden vergroot (zie 3.2). Met de invoering van de nieuwe kerndoelen in 2006 (58 kerndoelen in plaats van de huidige 280) ontstaat er meer ruimte: de kerndoelen zijn globaler, de hoeveelheid vakken ligt niet meer vast en eenderde van de tijd kunnen scholen zelfs helemaal zelf invullen.

2.2.2 Integratie zorgleerlingen

Integratie zorgleerlingen in 1998

In 1998 zijn de speciale onderwijsvoorzieningen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (svo-lom⁵) geïntegreerd in het vmbo. Het svo-lom ging samen met het ivbo⁶ door als leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Daarnaast ging het svo-mlk op in het praktijkonderwijs. Reden voor de samenvoeging was dat de kosten van het speciaal onderwijs te sterk stegen. Bovendien, zo werd gedacht, integreerden de leerlingen in het speciaal onderwijs te weinig in de samenleving.

Wat is er veranderd?

- De integratie heeft geleid tot een toename van zorgleerlingen in het vmbo. In 1999 telde het vmbo nog 73.000 zorgleerlingen⁷. In 2004 waren dat er 81.000 (zie figuur 3.6).
- Omdat de voormalige svo-lom leerlingen zwaardere gedragsproblemen hebben dan de voormalige ivbo-leerlingen, wordt het effect van de stijging van zorgleerlingen in het vmbo nog eens versterkt.
- De zorgleerlingen, zowel de voormalige ivbo-leerlingen als de voormalige svo-leerlingen, hoeven nu niet meer per se onderwijs te volgen in aparte klassen, maar kunnen terecht in een gewone vmbo-klas.
- Voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen, al dan niet met lwoo-indicatie, hebben samenwerkingsverbanden van scholen aparte voorzieningen in het leven geroepen, in de vorm van orthopedagogische centra (opdc) en time-out-voorzieningen. Ze bieden tijdelijke opvang.
- Leerlingen met grote leerproblemen bezochten voorheen scholen voor svo-mlk. Deze scholen bieden nu het zogenaamde praktijkonderwijs. Een deel ervan is gefuseerd met scholen voor voortgezet onderwijs of AOC's (agrarische opleidingscentra). Deze 'afdelingen voor praktijkonderwijs' zijn dus geen zelfstandige scholen meer.
- Er bestaat een uniforme indicatiestelling voor het lwoo en praktijkonderwijs (sinds 2002) en voor het zmok (sinds 2003). Het voordeel van de uniforme indicatiestellingen is dat duidelijk wordt wie wáár thuishoort. Nadeel is dat sommige leerlingen overal buiten de boot vallen. Dit zijn vooral leerlingen met gedragsproblemen zonder leerachterstanden. Die worden nu opgevangen in de eerdergenoemde time-out-voorzieningen en opdc⁸ (Inspectie van het Onderwijs, 2005a).

2.2.3 Bekostigingsmodel

Tussen 1996 tot 1998 is in het voortgezet onderwijs een nieuw bekostigingsstelsel ingevoerd: het lumpsumstelsel (zie bijlage 2 voor beschrijving bekostigingsmodel). De belangrijkste reden was dat de bestaande bekostiging erg divers en gecompliceerd was: elke schoolsoort kende zijn eigen formule op tal van onderdelen. Het totale aantal formules liep tegen de honderd.

De bedragen die scholen op dit moment per leerling ontvangen, liggen veel dichterbij elkaar dan vóór de invoering van de lumpsum het geval was. Daardoor liggen fusies veel

⁵ Speciaal Voortgezet Onderwijs- Leer- en Opvoedingsmoeilijkheden

⁶ Individueel Voorbereidend Beroepsonderwijs

⁷ SCP (2002)

⁸ Inspectie van het Onderwijs (2005)

minder voor de hand. Door de verblijfsduurbepanking⁹ ontvangen scholen nog maar voor maximaal 5 jaar bekostiging voor een leerling in het vmbo. Daardoor is het voor scholen minder gunstig om leerlingen te laten doubleren. Dat gebeurt sindsdien minder (zie 4.3).

2.2.4 Veranderingen havo en vwo

In het schooljaar 1998/1999 is de bovenbouw havo (klas 4 en 5) en vwo (klas 4, 5 en 6) vernieuwd tot de 'tweede fase'. De vrije pakketkeuze heeft in de tweede fase plaats gemaakt voor profielen. Leerlingen kunnen kiezen uit de profielen cultuur en maatschappij, economie en maatschappij, natuur en gezondheid en natuur en techniek. Een tweede verandering in het havo en vwo is de introductie van het studiehuis op veel scholen. In het studiehuis moeten leerlingen zich relatief zelfstandig voorbereiden op het eindexamen.

Wat zijn de consequenties van deze veranderingen voor het vmbo? Leerlingen in het vmbo-tl doen eindexamen in vakken die horen bij de sector van hun keuze (techniek, zorg & welzijn, economie, landbouw). Daardoor hebben ze soms voor bepaalde vakken in een havo-profiel – zoals een vreemde taal en/of wiskunde – niet het juiste instroomniveau¹⁰. Ook de invoering van het studiehuis heeft de overstap van vmbo-tl naar havo mogelijk bemoeilijkt.

⁹ WVO art. 27.3 bepaalt – per schoolsoort in het voortgezet onderwijs – de maximale verblijfsduur. Dit artikel is in de WVO gekomen bij de oorspronkelijke basisvorming: Stb. 1992, 270, inwerkingtreding 1 augustus 1993.

¹⁰ LAKS (2005)

3 De inrichting van het vmbo

3.1 Na de basisschool: selectie, aantallen en leerwegen

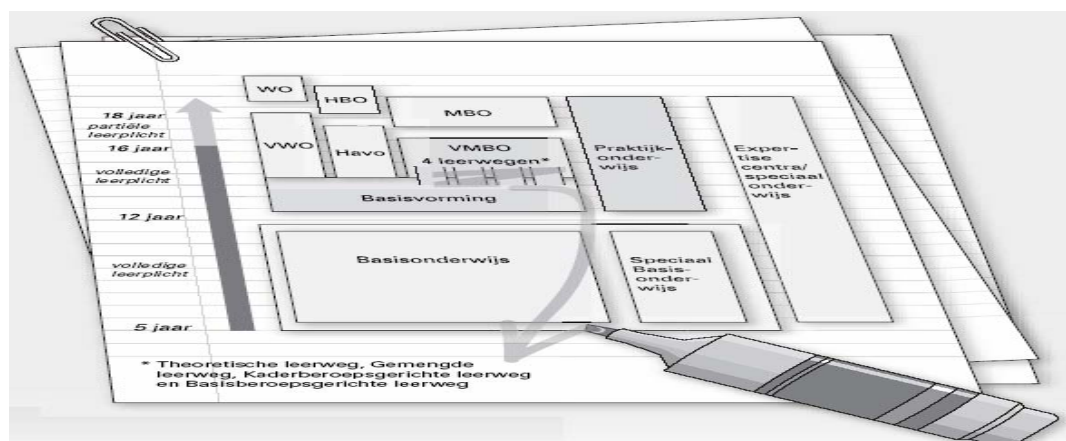
Na de basisschool kiezen leerlingen (en hun ouders) voor een van de drie opleidingsrichtingen in het voortgezet onderwijs: vmbo, havo of vwo (zie figuur 3.1). De school beslist of de leerling wordt toegelaten, op basis van het volgende:

1. *het advies van de basisschool*: basisscholen zijn verplicht een onderwijskundig rapport te maken over elke leerling die de basisschool verlaat. Daarin geven zij een advies over het type onderwijs dat een leerling aankan. Bij dit advies spelen naast cognitieve vaardigheden ook andere vaardigheden een rol (bijvoorbeeld sociaal-emotionele);
2. *een externe toets over de vaardigheden van de leerling*: meestal is dit de CITO-toets, maar het kan ook een andere toets zijn waarin de cognitieve vaardigheden van leerlingen zijn getoetst.

Basisscholen gebruiken geen leerstandaarden of andere vaste minimale eindtermen, omdat deze niet zouden passen in hun pedagogisch-didactische aanpak. Daarin staat de ontwikkeling van het kind centraal. De Cito-toets is een instrument om leerlingen te verdelen over vervolgopleidingen en meet dus relatieve prestaties. Er is onlangs extra geld beschikbaar gesteld in het primair onderwijs om schakelklassen te creëren waarin taalachterstanden bijgespijkerd kunnen worden.

Van de ruim 900.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs) bezochten in 2004 509.800 leerlingen (bijna 60%) het vmbo. De jaarlijkse instroom in het vmbo is 145.000¹¹. In 1994 volgde nog 65% van de populatie in het voortgezet onderwijs een opleiding in het vmbo.

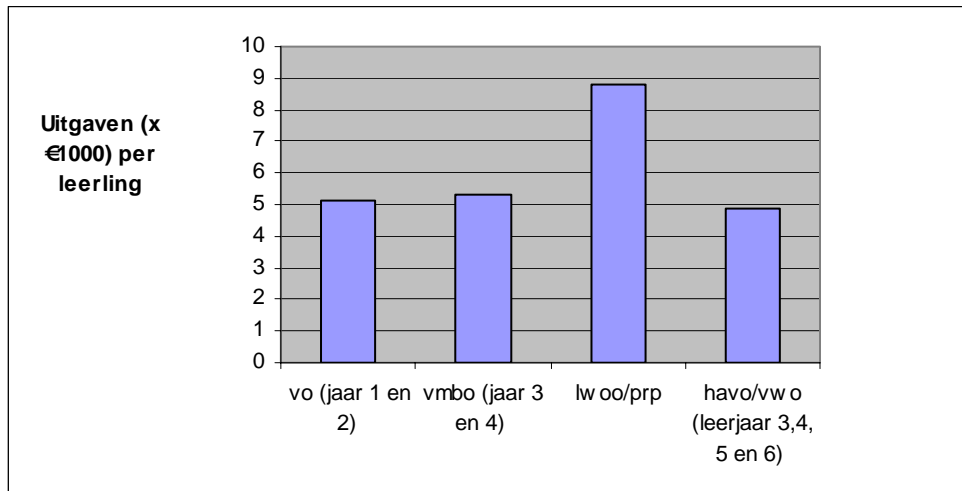
Figuur 3.1: Onderwijsstelsel (Bron: Algemene rekenkamer (2004))



¹¹ Ministerie van OCW (2005a)

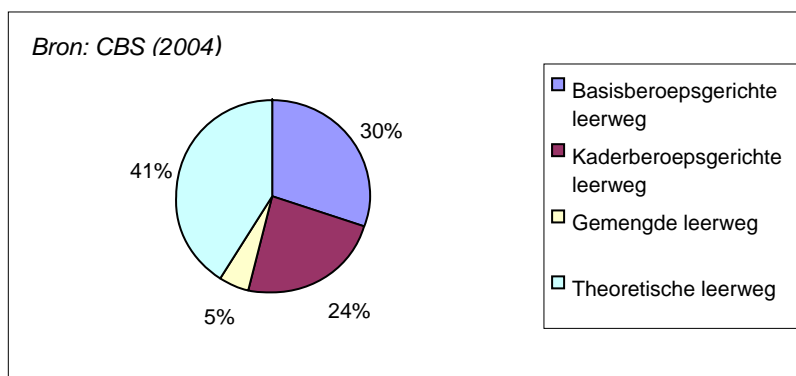
De overheidsbekostiging voor het vmbo bedroeg in 2003 ongeveer 3 miljard euro. Voor een vmbo-leerling krijgt een school gemiddeld iets meer dan 5000 euro (zie figuur 3.2). Voor een lwoo-leerling krijgt een school 3800 euro extra¹². Sinds de invoering van de verblijfsduurbepanking in 1993 krijgen scholen voor maximaal 5 jaar bekostiging voor een leerling. Ook zijn er allerlei specifieke bekostigingsregels die van invloed zijn op de inrichting van het onderwijs. De verschillende – algemene – regelingen en subsidievoorwaarden sluiten vaak niet aan op de situatie van scholen en zitten in de weg. Bovendien zijn aan sommige regels aparte aanvraag- en verantwoordingsprocedures verbonden. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving van de bekostiging.

Figuur 3.2: Uitgaven per leerling (Bron: Ministerie van OCW (2005a))



Het vmbo kent vier sectoren: economie, zorg & welzijn, techniek en landbouw. Vmbo-leerlingen volgen binnen een van deze sectoren¹³ onderwijs in één van de vier leerwegen (zie grafiek 1): de basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-bb), kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-kb), gemengde leerweg (vmbo-gl) en theoretische leerweg (vmbo-tl = mavo).

Figuur 3.3: Leerlingenverdeling in het vmbo (eindexamenkandidaten 2003)



De leerwegen verschillen in niveau en in de verhouding tussen theorie en praktijk. Het vmbo-tl en vmbo-gl bieden het hoogste niveau aan en vmbo-bb is het minst hoge niveau.

¹² Ministerie van OCW (2005a)

¹³ Of in een combinatievorm van twee sectoren, zie 3.3

Daarbij is het vmbo-tl zuiver theoretisch en combineert het vmbo-gl de theorie met (een klein deel) beroepsgericht onderwijs. Het vmbo-kb en vmbo-bb combineren theorie en praktijk. Wat het niveau betreft is het vmbo-bb eenvoudiger dan het vmbo-kb.

De theoretische leerweg is met 41% van de leerlingen de meest gekozen leerweg. Aan de kaderberoepsgerichte leerweg en de basisberoepsgerichte leerweg nemen samen 54% van de leerlingen deel. De gemengde leerweg is met 5% de kleinste leerweg (zie figuur 3.3). Deze percentages zijn sinds de invoering van het vmbo redelijk gelijk gebleven (GION, 2005).

3.2 Basisvorming

Alle leerlingen beginnen het voortgezet onderwijs met de basisvorming. Onderwijsinhoud en onderwijsproces liggen daarin voor een groot deel vast: 280 kerndoelen definiëren de gemeenschappelijke basis, die in 15 voornamelijk theoretische vakken wordt aangeboden. Scholen moeten verplicht een vaststaand aantal uren per vak verzorgen. Vmbo-scholen bieden in de basisvorming in principe dezelfde vakken aan als havo/vwo-scholen. Wel verschillen de vakken in niveau. Vmbo-scholen kunnen 10% van het aantal uren besteden aan de oriëntatie op het onderwijs in de vier leerwegen. Voor lwoo-leerlingen gaat het om 20%.

In 1999 concludeerde de onderwijsinspectie dat de doelstellingen van de basisvorming deels gerealiseerd werden, maar dat de instrumentatie (“alle leerlingen hetzelfde vakkenpakket”) leidde tot een programma dat overladen en versnipperd was en onvoldoende recht deed aan verschillen tussen leerlingen en scholen. Kort samengevat bleek het onderwijs voor de vmbo-leerlingen te theoretisch. In de praktijk duurt de basisvorming op het vmbo twee jaar, ook al gaat de wet uit van drie jaar¹⁴.

In 2001 is de basisvorming vervolgens aangepast: scholen moeten alle vijftien verplichte vakken blijven aanbieden, maar kunnen kiezen welke kerndoelen ze daarbij aan bod laten komen, zolang zij maar in de eerste drie leerjaren 2800 uren van vijftig minuten¹⁵ onderwijs aan deze vijftien vakken besteden. Dat biedt de scholen al enige ruimte. Voor lwoo-leerlingen of leerlingen die naar verwachting de basisberoepsgerichte leerweg gaan kiezen, zijn niet alle vakken verplicht. Verder is er in het programma meer ruimte gekomen voor Praktische Sectororiëntatie (PSO). Leerlingen – vooral in het vmbo – kunnen zich in de PSO oriënteren op de verschillende sectoren in de bovenbouw.

De wettelijke kaders voor de onderbouw voortgezet onderwijs veranderen naar verwachting per 1 augustus 2006. Het gaat dan onder andere om de kerndoelen: vanaf dat moment gelden er 58 in plaats van 280. Scholen kunnen zelf bepalen hoe ze deze kerndoelen in onderwijsprogramma's concretiseren: in vakken, leergebieden, projecten, praktische opdrachten etc. Onderwijsgevendend kunnen de kerndoelen op elk niveau en voor elke leerstijl uitwerken: praktisch of theoretisch, abstract of concreet, op het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg of op dat van het vwo, disciplinair of vakoverstijgend. Scholen zullen ten minste tweederde van de beschikbare onderwijstijd aan de kerndoelen moeten besteden. De overige tijd kunnen zij naar eigen inzicht

¹⁴ Wet op het Voortgezet Onderwijs

¹⁵ Het onderwijs kan worden verzorgd in een ander aantal minuten per lesuur dan 50. In dat geval dient de totale tijd waarin onderwijs wordt verzorgd niet te dalen beneden die welke is voorgeschreven.

gebruiken, bijvoorbeeld voor andere programmaonderdelen, voor praktijkstages, of om meer aandacht aan de kerndoelen te besteden.

Leerlingen kunnen in het eerste jaar of in de eerste twee jaar van het voortgezet onderwijs in gemengde brugklassen terecht komen, zoals vmbo-bb/vmbo-kl-klassen of vmbo-tl/havo-klassen. Deze gemengde brugklassen geven de school en de leerlingen meer tijd om te achterhalen welk schooltype beter bij de leerlingen past. Bovendien kunnen deze brugklassen ouders geruststellen die het liefst willen dat hun kind doorstroomt naar havo of vwo. Meer dan de helft van de leerlingen zit in zo'n gemengde brugklas. Dit aantal is wel afgenomen sinds de invoering van het vmbo, van 65% in 2000 naar 57% in 2002¹⁶. Na één of twee jaar bepaalt de school in overleg met de leerlingen en ouders in welk schooltype de leerling examen gaat doen. Op categorale scholen zijn sommige gemengde brugklassen uiteraard niet mogelijk. .

3.3 Derde en vierde leerjaar

Het onderwijs in het derde en vierde leerjaar bestaat uit:

- een gemeenschappelijk deel (Nederlands, Engels, maatschappijleer, lichamelijke opvoeding en een keuze uit beeldende vorming, muziek, dans of drama);
- een sectordeel: de leerlingen kiezen voor één van de sectoren techniek (wis-, natuur- en scheikunde), zorg & welzijn (biologie en/of wiskunde, maatschappijleer II en geschiedenis), economie (economie en/of wiskunde, Frans, Duits), landbouw (wiskunde en/of biologie, natuurkunde en scheikunde);
- een vrij deel: in het vmbo-tl moeten leerlingen nog enkele theoretische vakken kiezen. Dit kunnen keuzevakken uit de eigen sector zijn, vakken uit de andere sector, maar ook andere theoretische vakken zoals aardrijkskunde, Spaans of Arabisch. In het vmbo-kb en vmbo-bb volgen leerlingen praktische vakken uit de gekozen sector. De wet schrijft voor om welk type vak het gaat¹⁷. Scholen hoeven maar één vak van dat type aan te bieden. In het vmbo-gl kunnen leerlingen kiezen uit een combinatie van theoretische en praktische vakken.

Er zijn zeven *intrasectorale* programma's, waarin leerlingen in het vmbo-kb en vmbo-bb meerdere praktische vakken van één sector uit het vrije deel kunnen combineren, zoals 'metaalbewerking' en 'elektrotechniek' in het programma 'metalectro'. Circa 60% van de vmbo-scholen biedt één of meer van dergelijke programma's aan. Het gaat om drie opleidingen in de sector Bouw (Bouw breed, Metalectro en Installelectro), twee in de sector Economie (Handel & Administratie, Consumptief breed), en in elk van de sectoren Zorg en Welzijn (Zorg en Welzijn breed) en Landbouw (landbouw breed).

Daarnaast kunnen vmbo-scholen *intersectorale* programma's aanbieden, waarin vakken uit verschillende sectoren worden gecombineerd. Hiervoor geldt een experimenteerstatus: scholen kunnen op grond van WVO een aanvraag indienen en op die manier een licentie krijgen voor een intersectoraal programma. OCW toetst een programma bijvoorbeeld op zwaarte, doorstroomperspectief (naar het mbo) en op de regionale behoefte aan opleidingen. Het meest populair is het intersectorale programma Sport, Dienstverlening en Veiligheid (SDV, 34 scholen), gevolgd door Techniek breed, Technologie en de ICT-route. Daarnaast is er een vrij groot aantal 'kleine' varianten aangevraagd, die maar door één of twee scholen worden aangeboden. De intersectorale

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2003).

¹⁷ In bijvoorbeeld de sector zorg en welzijn zijn er twee type vakken: uiterlijke verzorging of verzorging.

programma's Techniek breed, Technologie en de ICT-route zullen naar verwachting vanaf het schooljaar 2006-2007 regulier worden aangeboden; scholen hoeven ze dan niet meer aan te vragen. SDV volgt een jaar later.

Sommige scholen bieden een breed programma aan in het derde en vierde jaar: leerlingen krijgen vakken aangeboden uit alle sectoren, omdat de scholen in kwestie vinden dat leerlingen op veertienjarige leeftijd nog niet 'definitief' voor een sector moeten kiezen. Veel leerlingen kiezen in het mbo namelijk een richting die niet direct aansluit op een vmbo-sector. De scholen moeten uiteindelijk wel het accent op één sector leggen, om de leerlingen goed voor te bereiden op het examen.

De overheid heeft een advies-urentabel gemaakt waarmee scholen kunnen bepalen hoeveel uren zij aan elk vak besteden (op grond van de WVO). Hoewel het om een advies gaat, beleven veel scholen de tabel als een verplichting.

3.3.1 Leerwerktraject

In 2001 zijn in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo leerwerktrajecten (lwt) geïntroduceerd. Deze introductie is bedoeld als een kwaliteitsimpuls voor het vmbo. Een leerwerktraject is een leerroute binnen de basisberoepsgerichte leerweg met een fors buitenschools praktijkgedeelte¹⁸. Elke schoolweek in het derde en vierde leerjaar omvat zowel binnenschools leren als buitenschools leren in de praktijk van een beroep. Een leerwerktraject omvat in elk geval Nederlandse taal, en een beroepsgericht programma. Momenteel zijn er zo'n 4765 leerwerktrajecten¹⁹.

De school bepaalt welke leerlingen beter tot hun recht komen in een lwt-traject. De voorwaarden zijn dat de leerling een bbl-opleiding volgt en dat hij of zij en zijn of haar ouders/wettelijke vertegenwoordigers ermee instemmen. De school kan, na overleg met een leerling of diens wettelijk vertegenwoordigers, beslissen dat het leerwerktraject voor die leerling ook een of meer andere vakken van de basisberoepsgerichte leerweg omvat.

Het buitenschoolse praktijkgedeelte wordt verzorgd door een bedrijf of organisatie, op basis van een leerwerkovereenkomst. De leerwerkovereenkomst regelt de rechten en plichten van partijen en omvat ten minste afspraken over de inhoud, leerdoelen, duur, periode van en beoordelingsmaatstaven voor het buitenschoolse praktijkgedeelte, de begeleiding van de leerling en de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

3.4 Kwalificatie

3.4.1 Examenprogramma's

De beroepsgroep stelt de exameneisen voor het vmbo op. De minister van OCW²⁰ stelt ze vast. De eisen betreffen zowel de inhoud als het niveau van het examen. Voor de

¹⁸ Het bevat ten minste 640 klokuren, verzorgd in 80 dagen, en ten hoogste 1260 klokuren, verzorgd in 160 dagen van de gezamenlijke onderwijstijd van het derde en vierde leerjaar

¹⁹ Cfi (2004)

²⁰ De examenprogramma's 'landbouw' en 'Intrasectoraal Landbouwbreed' worden door het Ministerie van Landbouw vastgesteld

algemene vakken zijn deze eindtermen afgeleid van die voor het havo en vwo en dus afgeleid van academische waarden. Het examenprogramma bestaat uit drie delen: het kerndeel, het verrijkingsdeel en de preambule. Het kerndeel is de basis van een vak en bestaat uit eindtermen die de inhoud en het niveau van het vak voorschrijven. Het kerndeel is voor elke leerweg hetzelfde. Alleen het beroepsgerichte kerndeel van de gemengde leerweg kent een kleinere basis dan dat van het vmbo-kb en vmbo-bb. De theoretische leerweg kent geen beroepsgerichte vakken en dus ook geen kerndeel.

De eindtermen voor het verrijkingsdeel verschillen per leerweg. Bij het vmbo-bb en het vmbo-kb zijn de verrijkingsdelen gericht op de beroepsgerichte programma's. Deze kunnen leiden tot vrijstellingen in het secundair beroepsonderwijs. In het vmbo-gl zijn er ook verrijkingsdelen van het beroepsgerichte gedeelte. Deze verschillen met de verrijkingsdelen van het vmbo-bb en -kb en zijn niet verplicht. Het vmbo-tl en -gl kennen allebei verplichte verrijkingsdelen van de algemene vakken.

Naast het kerndeel en het verrijkingsdeel schrijft de minister ook een preambule voor in de examenprogramma's. Dit zijn zes algemene onderwijsdoelen die voor alle leerwegen, sectoren en vakken in het vmbo gelden: leren uitvoeren, leren leren, werken aan vak-overstijgende thema's, leren communiceren, leren reflecteren op het leer- en werkproces en leren reflecteren op de toekomst. Hoewel de preambule voor alle vakken identiek is, hoeven de zes onderwijsdoelen niet in ieder vak terug te komen. Vmbo-scholen kunnen de zes doelen naar eigen inzicht over de diverse examenvakken uitspreiden.

3.4.2 Examens

Er zijn twee soorten examens:

- 1 een centraal examen: voor theoretische vakken leggen de leerlingen aan het einde van het vierde jaar een landelijk examen af. Vakken die bestaan uit een theoretisch en praktisch gedeelte worden geïntegreerd afgenomen sinds 2005 (Centraal schriftelijk en praktisch examen). De scholen bepalen zelf wanneer ze dit examen afnemen. Dit hoeft niet meer op het einde van het schooljaar te zijn. Het centraal examen bepaalt de helft van het eindexamen.
- 2 een schoolexamen: toetsen/projecten etc. die de school in het derde en het vierde jaar afneemt. Het cijfer voor het schoolexamen (SE) voor een vak of programma is samengesteld uit de cijfers voor de (schriftelijke en mondelinge) toetsen en de (eventuele) praktische opdracht(en). De school bepaalt zelf wat de bijdrage is van de verschillende toetsen en opdrachten aan het cijfer voor het SE. Uitgangspunt daarbij is wel dat de toetsen en opdrachten een bijdrage leveren, passend bij het belang die de onderdelen hebben in het examenprogramma. Voor de leerwegen vmbo-kb, vmbo-gl en vmbo-tl maakt het centraal examen qua gewicht de helft uit van het uiteindelijke eindexamencijfer, voor het vmbo-bb is dat een derde.

Het CITO en CEVO²¹ ontwerpen de examens voor het centraal examen op basis van de exameneisen. Hierin worden het kerndeel en de verrijkingsdelen getoetst voor alle examenvakken. Dit zijn er minimaal zes. De preambule wordt niet getoetst. OCW gaat ervan uit dat de scholen deze zelf in het onderwijs opnemen. Sociale vaardigheden worden dus niet getoetst door middel van examens. Vakken als sport en muziek worden niet getoetst in het centraal examen, hoewel daarvoor wel eindtermen zijn opgesteld.

²¹ Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo en vmbo.

Als leerlingen het vmbo met succes hebben afgerond, ontvangen zij een diploma. Per examen is een absolute minimumnorm geformuleerd. Verder hangt de kans van slagen af van de gemiddelde uitvoering van de examens. Vmbo-leerlingen die met goed gevolg een deel van het examenprogramma hebben afgelegd, maar niet het gehele programma, ontvangen geen diploma maar een getuigschrift.

De school is verantwoordelijk voor de kwaliteit en uitvoering van de examinering, de afronding en de herkansingen, en legt dat vast in een zogenaamd Programma van Toetsing en Afsluiting. Scholen met een groot verschil tussen resultaten van het school-examen en het centraal examen worden daarop aangesproken. Er zijn en worden verschillende instrumenten ontwikkeld om de organisatie en kwaliteit van de schoolexamens in het voortgezet onderwijs te verbeteren.²²

Een volledig 'gemengd examen' in vakken van verschillende niveaus is niet mogelijk. Wel kunnen leerlingen één vak op een hoger niveau afleggen en dit laten aantekenen op het diploma. Afhankelijk van het vakkenpakket en het niveau van het examen, kan een vmbo-leerling doorstromen naar één van de twee leerwegen in het mbo, in één van de vier niveaus (zie 3.6).

Leerlingen in een leerwerktraject leggen ten minste examen af in het vak Nederlands en een beroepsgericht vak. Het niveau van het examen is hetzelfde als dat van het vmbo-bb. Leerlingen die een leerwerktraject met goed gevolg afsluiten, ontvangen een diploma vmbo-bb-leerwerktraject. Hoewel de eindexameneisen verschillen, is het doel van leerwerktrajecten ook om die leerlingen te laten doorstromen in mbo-2.

3.5 Toezicht kwaliteit onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs omvat vele aspecten. De Inspectie van het Onderwijs controleert de kwaliteit van scholen op basis van acht aspecten: kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding en opbrengsten.²³ De inspectie kijkt bij elk van deze aspecten of de scholen hierop voldoende scores (zie figuur 3.4), maar geeft geen integraal cijfer. De criteria opbrengsten, leerstofaanbod, onderwijsproces, zorg en begeleiding en kwaliteitszorg zijn wel de belangrijkste criteria om te bepalen of een school voldoende scoort.

²² Scan Kwaliteitszorg Schoolexamens; Kwaliteitsmonitor Schoolexamens van het CITO; een 'Protocol examens' voor centraal examen en schoolexamen.

²³ Criteria opbrengsten zijn: interne rendement onderbouw (hoeveel leerlingen zitten in het derde jaar op de voor hen geschikte opleiding vergeleken met het advies), interne rendement bovenbouw (onvertraagd doorstromen derde jaar tot eindexamen) en de cijfers van de centrale examens.

Figuur 3.4 (Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005a))

Tabel 8.3.1a Percentage scholen dat voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT	
Kwaliteitsaspecten	2003/2004
1. Kwaliteitszorg	63
2. Toetsing	91
3. Leerstofaanbod	93
4. Tijd	70
5. Onderwijsleerproces	91
6. Schoolklimaat	98
7. Zorg en begeleiding	95
8. Opbrengsten (integraal berekend)	85

Sinds de invoering van de WOT²⁴ in januari 2003 kent de inspectie verschillende vormen van onderzoek. Het *jaarlijks onderzoek* is beperkt in diepgang, omvang en tijd. Voor een school duurt het gemiddeld genomen één dag en het kan in voorkomende gevallen ook op basis van desk research worden uitgevoerd. Het jaarlijks onderzoek omvat onder meer de behaalde schoolprestaties, overleg over de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en over de schoolontwikkeling in het algemeen. Eens in de vier jaar voert de inspectie bij elke school een *periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO4)* uit naar alle aspecten van kwaliteit, zoals die zijn uitgewerkt in het voor de school geldende waarderingskader. De diepgang van dit onderzoek is afhankelijk van de situatie op de school.

Het onderzoek wordt dan afgesloten met een openbaar rapport en vier jaar later krijgen ze opnieuw een PKO4. Als scholen niet goed scoren, dan volgt een nader onderzoek. Mocht daarin het vermoeden bevestigd worden dat de kwaliteit tekort schiet, dan sluit de inspectie het onderzoek af met een openbaar rapport. Als de opbrengsten van een school²⁵ gedurende drie jaar voorafgaand aan het periodiek kwaliteitsonderzoek onvoldoende zijn geweest en als essentiële onderdelen van het onderwijsleerproces niet op orde zijn, dan wordt deze school door de inspectie gekwalificeerd als een 'zwakke' of 'zeer zwakke school'. In het geval van een zwakke school krijgt de school na twee jaar al weer een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO2).

Als een school geormerkt wordt als een 'zeer zwakke school' maakt de inspectie afspraken met de school over het traject van kwaliteitsverbetering. Er volgt dan een periode van geïntensiveerd toezicht. In het *onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV)* dat maximaal twee jaar later volgt, onderzoekt de inspectie de vorderingen van zo'n school²⁶. Ook dat onderzoek wordt met een openbaar rapport afgesloten. Mocht bij het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering blijken dat de kwaliteit nog steeds ernstig tekortschiet, dan informeert de inspectie de minister daarover. Die kan daaraan consequenties verbinden door een 'bestuurlijk traject' in werking te stellen. In een bestuurlijk

²⁴ Wet op het onderwijstoezicht

²⁵ In het Onderwijsverslag 2003-2004 heeft de inspectie voor de opbrengsten criteria geformuleerd die betrekking hebben op:

- het interne rendement van de onderbouw (als antwoord op de vraag: hoeveel leerlingen in het derde leerjaar zitten op de voor hen meest geschikte opleiding vergeleken met het advies van de basisschool?);
- het interne rendement van de bovenbouw (dit is het onvertraagd doorstromen van leerlingen vanaf het derde leerjaar tot het eindexamen);
- de cijfers van de centrale examens.

²⁶ De inspectie kan ook een school bij de minister melden als door bijzondere omstandigheden of incidenten de kwaliteit van de school zeer zwak is, of als de inspectie oordeelt dat een verbetering niet verwacht wordt, zonder dat een periode van 2 jaar geïntensiveerd toezicht is doorlopen.

traject maakt de minister concrete prestatieafspraken met de school, die moeten leiden tot de verbetering van kwaliteit. Bij hoge uitzondering zal de minister onder voorwaarden extra middelen ter beschikking stellen om het bestuurlijk gezag uit te voeren. OCW heeft daar een bedrag van 25 miljoen per jaar voor gereserveerd. Als de prestatieafspraken niet worden gehaald en een school de wettelijke voorschriften niet heeft nageleefd, kan de minister de bekostiging van de school geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten. In de praktijk is dit middel nog nooit gebruikt. De bekostiging kan ook worden stopgezet als een schoolbestuur niet meewerkt met de inspectie. Daarnaast kan de minister bepaalde voorwaarden stellen, of bijstand laten verzorgen door een externe deskundige. Bij scholen die de wet niet overtreden worden prestatieafspraken gemaakt op vrijwillige basis. De minister kan hiervoor de bekostigings sanctie niet gebruiken.

Ten slotte kan de inspectie op eigen initiatief of op verzoek van de minister een *incidenteel onderzoek* uitvoeren, naar aanleiding van actuele maatschappelijke ontwikkelingen, berichtgeving in de media, Kamervragen of ernstige klachten van leerlingen of hun ouders.

3.6 Aansluiting mbo en havo

De doorstroomregeling²⁷ bepaalt de voorwaarden waaronder vmbo-leerlingen worden toegelaten tot opleidingen op de niveaus 2, 3 en 4 van het mbo (bijvoorbeeld als ze van vmbo-techniek doorstromen naar mbo-economie). Vmbo-tl-leerlingen stromen in op niveau 4 (soms 3) van het mbo. Vmbo-kb- en vmbo-gl-leerlingen stromen in op niveau 3 en vmbo-bl-leerlingen op niveau 2. De opleidingen vanaf niveau 2 worden afgesloten met een startkwalificatie²⁸. De overheid streeft ernaar dat zoveel mogelijk leerlingen daarmee hun opleiding afsluiten. Leerlingen zonder vmbo-diploma kunnen instromen op mbo-1-niveau (assistentieopleiding). In de WEB²⁹ is bepaald dat de mbo-scholen voor opleidingen op niveau 3 en 4 aanvullende eisen kunnen stellen. Van de doorstroomregeling kan worden afgeweken op basis van informatie uit bijvoorbeeld een portfolio.

De aansluiting met het mbo is niet optimaal, volgens de inspectie. Ondanks de doorstroomregeling blijkt 'een substantieel deel' van de deelnemers op een lager niveau geplaatst te worden. Vooral vmbo-kb-leerlingen lopen de kans om te laag geplaatst te worden. "Gegroeide praktijken en tradities in combinatie met onvoldoende zicht op de competenties van deelnemers uit de verschillende leerwegen, leidt ertoe dat het mbo wellicht tot een te lage plaatsing overgaat."³⁰ De te lage plaatsing kan ervoor zorgen dat leerlingen niet instromen in het mbo of in het mbo vroegtijdig uitvallen. Daarnaast lopen de leerwegen tussen vmbo en mbo niet goed genoeg door.

Ook de keuze voor een sector in het vmbo bemoeilijkt de aansluiting met het mbo. Leerlingen kiezen in het mbo vaak weer een andere sector omdat ze op het vmbo nog geen bewuste keuze konden maken. Het mbo maakt bovendien vaak gebruik van domeinen, die de sectorindeling overschrijden.

²⁷ Regeling krachtens artikel 8.2.2 WEB

²⁸ Dat is minimaal een diploma havo of niveau 2 (basisberoepsopleiding) van het middelbaar beroepsonderwijs

²⁹ Wet Educatie en Beroepsonderwijs

³⁰ Inspectie van het Onderwijs (2005)

Leerlingen vmbo-tl en vmbo-gl kunnen doorstromen naar havo-4. Sinds de invoering van de profielen in het havo is dit bemoeilijkt. Leerlingen hebben soms voor bepaalde vakken in een havo-profiel – zoals een vreemde taal en/of wiskunde – niet het juiste instroom-niveau³¹. Ook de invoering van het studiehuis in havo/vwo speelt mogelijk een rol. Verder heeft de overheid bij de invoering van het vmbo vooral de weg van vmbo via mbo naar hbo aanbevolen als ‘koninklijke route’. De mogelijkheid om door te stromen van vmbo naar havo is daardoor mogelijk minder populair geworden.

3.7 Didactiek

De overheid schrijft geen bepaalde pedagogische of didactische aanpak voor. Scholen bepalen zelf hoe zij het onderwijs verzorgen dat in hun optiek past bij de leerlingen, de school en de leerstof. Dat varieert van klassikaal lesgeven tot competentiegericht onderwijs, en van probleemgestuurd onderwijs tot projectmatig opgezette onderwijs-methoden. Ook de inzet van personeel verschilt: er kan één docent voor de klas staan, maar een school kan ook met kernteams werken. Volgens het Onderwijsverslag 2003/2004 heeft driekwart van de vmbo-scholen inmiddels kernteams gevormd, waarin kleine groepen leraren samen het onderwijs en de begeleiding van een beperkt aantal leerlingen verzorgen³². Ruim 250 vmbo-scholen werken aan projecten waarin de pedagogisch-didactische invulling wordt ontwikkeld van het onderwijs dat voor hen het meest wenselijke is.

3.8 Zorgleerlingen

Zorgleerlingen zijn leerlingen die extra zorg en aandacht krijgen om het onderwijs met succes af te ronden (SCP, 2002). Zorgleerlingen kunnen allerlei problemen hebben: leerachterstanden, sociaal-emotionele problemen, een beperkt leervermogen, stoornissen in het autistisch spectrum/PDD-NOS, dyslexie, ADHD, gedragsproblemen, gezinsproblemen of oorlogstrauma's³³. Een deel van de zorgleerlingen heeft combinaties van deze problemen.

3.8.1 Indicatie zorgleerlingen

Een school (primair of voortgezet onderwijs) kan leerlingen van wie het vermoeden bestaat dat het zorgleerlingen zijn, laten onderzoeken door een onafhankelijke verwijzingscommissie. Sinds 2002³⁴ is er een uniforme indicatie. De verwijzingscommissie kan vervolgens een van de volgende indicaties verstrekken (zie figuur 3.5):

- Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) voor leerlingen met een IQ tussen de 75 en de 120, nader omschreven leerachterstanden en sociaal-emotionele problematiek (zie figuur 3.5). Voorheen kwamen deze leerlingen in het ivbo of in het svo-lom terecht. Leerlingen met gedragsproblemen, maar zonder leerachterstanden, krijgen dus geen lwoo-indicatie.

³¹ LAKS (2005)

³² Inspectie van het Onderwijs (2005)

³³ Algemene Rekenkamer (2004)

³⁴ en voor zmk-leerlingen sinds 2003. Daarvoor bepaalden scholen en andere zorginstanties zelf wie in aanmerking komt voor lwoo, praktijkonderwijs of zmk.

- Het praktijkonderwijs voor leerlingen met een IQ lager dan 80 en nader omschreven leerachterstanden (zie figuur 3.5). Dit zijn moeilijk lerende leerlingen, al dan niet met gedragsproblemen. Scholen voor praktijkonderwijs zijn aparte scholen³⁵, die voorheen als svo-mlk-scholen door het leven gingen. In die hoedanigheid maakten zij deel uit van het speciaal onderwijs. Het praktijkonderwijs maakt deel uit van het reguliere voortgezet onderwijs. In de praktijk is er verder geen verschil.

Figuur 3.5: Indicatiestelling zorgleerlingen (Bron: Algemene Rekenkamer (2004))

Geïndiceerd voor:	IQ	Leerachterstanden*	Sociaal-emotionele problematiek
LWOO	75<>90	LA=0,25<>0,50 op twee van de vier domeinen, waarbij minimaal een van de domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen	Geen nadere eisen
LWOO	91<>120	Idem; de leerachterstanden moeten zijn veroorzaakt door de sociaal-emotionele problematiek.	Er dient sprake te zijn van s.e. problematiek
Praktijkonderwijs	60<>80 (recentelijk 55<>80)	LA=0,5 of meer onder voorgaande condities	Geen nadere eisen

* Leerachterstand (LA) is de uitkomst van 1 minus (dle/dl), waarbij dl staat voor de didactische leeftijd op het moment van de toets en dle voor het niveau in termen van didactische leeftijds-eenheden, bepaald aan de hand van de score op de toets. Zo zit een leerling op het niveau halverwege groep 7 op een dle van 45.

- Het Voortgezet Speciaal Onderwijs (vso) voor gehandicapte, (langdurig) zieke leerlingen of leerlingen die kampen met ernstige sociaal-emotionele, leer- en/of gedragsproblematiek. Onder het vso vallen schoolsoorten als de school voor doven en slechthorenden, de school voor meervoudige gehandicapten, maar ook de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen, (zmlk, vaak leerlingen met het syndroom van Down) en zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok). Om toegelaten te worden tot het zmok, moet een leerling voldoen aan 5 criteria:
 - er dient een ernstige psychische stoornis te zijn vastgesteld;
 - de stoornis manifesteert zich zowel op school, als thuis, en bij vrijetijdsbesteding;
 - er is hulpverlening thuis;
 - de leerling profiteert onvoldoende van het onderwijsaanbod;
 - de school kan niet voorzien in het aanbieden van de zorg.

Leerlingen die terechtkomen in het VSO zaten daar vaak ook al in het basisonderwijs. Er is echter een steeds grotere groep die pas na de basisschool gedragsproblemen krijgt (zie 3.8.2) en die naar het zmok wordt doorverwezen.³⁶

Sinds de invoering van de uniforme toelatingscriteria voor het zmok in 2003, komen leerlingen die vroeger naar het vso-zmok zouden gaan, vaker in het reguliere onderwijs terecht.

³⁵ Een deel ervan is gefuseerd met scholen voor vo of AOC (agrarische opleidingscentra). Dat zijn nu 'afdelingen voor praktijkonderwijs' en geen zelfstandige scholen meer.

³⁶ Inspectie van het Onderwijs (2005)

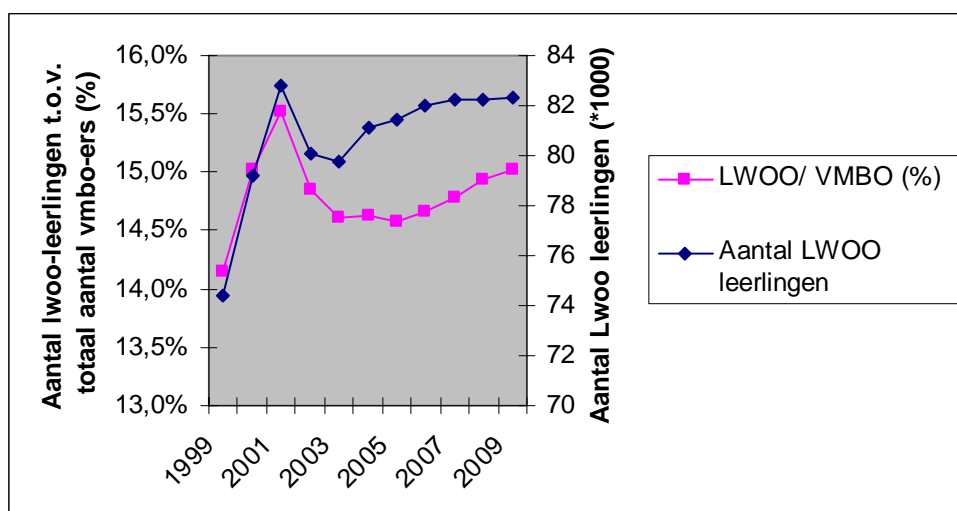
Om taalachterstanden van allochtone leerlingen bij te spijkeren, kunnen scholen voor allochtone leerlingen aanvullende bekostiging aanvragen. Dit gebeurt op basis van herkomst en verblijfsduur (cumi-vo-regeling). Het gaat om ruim 25.000 leerlingen en 46,5 miljoen euro³⁷. In de toekomst zal de cumi-vo-regeling worden omgevormd tot een nieuwe regeling, het leerplusarrangement (zie bijlage 2). Het geld gaat dan naar de scholen waar de problemen zich opstapelen, vooral de vmbo-scholen in de grote steden. Doel van de nieuwe regeling is om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, recht te doen aan verscheidenheid en de prestaties te maximaliseren.

3.8.2 Volume- en kostenontwikkeling zorgleerlingen

Volumeontwikkeling

Het voormalige ivbo telde in 1998 73.000 zorgleerlingen. Het vmbo had in 2005 82.000 lwoo-leerlingen in huis, 14,6% van het totaal aantal leerlingen in het vmbo (zie figuur 3.6). De groei werd deels verklaard door de integratie van zorgleerlingen, waardoor het svom opging in het vmbo. Dit percentage is nu redelijk stabiel.

Figuur 3.6: Realisatie en raming lwoo-leerlingen in het vmbo (Bron: Ministerie van OCW (2005b))



In het praktijkonderwijs zaten in 2004 26.500 leerlingen³⁸, verdeeld over 166 scholen. Daarmee kent het praktijkonderwijs sinds 1999 een toename van 9.000 leerlingen. Tot 2009 wordt een groei verwacht tot 29.000 leerlingen.

Het leerlingenaantal in het zmk is sinds 1990 2,5 keer in omvang toegenomen en gegroeid tot 9500 leerlingen in 2004³⁹. Er staan naar schatting 327 leerlingen op een wachtlijst voor toelating in 2005, dit is ongeveer 3.3% van het totaal aantal leerlingen dat het zmk bezoekt. In 2003 stonden er 248 op de wachtlijst. De toename kan het gevolg zijn van gedragsproblematiek die in ernst toeneemt bij kinderen van twaalf jaar en ouder. Nog eens 2390 leerlingen wachten op de afronding van de indicatiestelling⁴⁰.

³⁷ Ministerie van OCW (2004b)

³⁸ Inspectie van het Onderwijs (2005)

³⁹ Inspectie van het onderwijs (2005a)

⁴⁰ Inspectie van het onderwijs (2005b)

De Onderwijsraad constateert op basis van panelgesprekken dat er een kleine groeiende groep van 'multiproblem'-leerlingen is (vaak uit gezinnen met grote problemen) die meer zorg en begeleiding nodig heeft, overheersend aanwezig is en zelfs beeldbepalend is voor het onderwijs (vmbo). Er zijn veel leerlingen die op de basisschool nog te handhaven zijn, maar bij de overgang of kort daarna doorverwezen worden naar het zmok⁴¹. Dat kan overigens ook een neveneffect zijn van de toename van toetsen aan het eind van de basisschool. Daarnaast kan de groei van het zmok veroorzaakt zijn door de veranderende indicatiestelling en bekostigingssystematiek. Voor de integratie stond het budget voor speciaal onderwijs vast. Na de integratie konden onderwijsinstellingen en andere zorginstanties zelf bepalen wie ze toelieten tot praktijkonderwijs, zmok en lwoo. Hoe meer leerlingen ze toelieten, hoe meer geld ze kregen. Na de uniforme indicatiestelling in 2003 kon dit niet meer.

Kostenontwikkeling per leerling

De integratie van zorgleerlingen was onder meer bedoeld om de kosten te laten dalen. In figuur 3.7 komt echter naar voren dat de kosten niet gedaald zijn. Een leerling in het ivbo, svo-lom en svo-mlk kostte minstens 1000 euro minder dan een leerling in het praktijkonderwijs en een lwoo-leerling. Zeker omdat het volume van zorgleerlingen ook nog is gestegen. Bovendien hebben de samenwerkingsverbanden ook nog 40 miljoen euro gekregen (zie 3.8.4). In hoeverre de kosten voor een zmok-leerling zijn gestegen, is onbekend.

Figuur 3.7: Reële uitgaven per leerling voor en na de integratie van zorgleerlingen in het vmbo

Voor de integratie	1997	Na de integratie	2004
Ivbo	€6964,7	Lwoo	€8900
Svo-lom	€7929,8		
Svo-mlk	€7376,2	Praktijkonderwijs	€8900
Zmok	-	Zmok	€13.484 (in 2003)

Bron: Ministerie van OCW (2005)

3.8.3 Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)

Scholen met lwoo-licentie ontvangen per lwoo-leerling ca. €3800 extra (zie bijlage 2). Het leerwegondersteunend onderwijs is dus geen aparte leerweg in het vmbo. In 2002 had ongeveer de helft van de scholen die ten minste één vmbo-leerweg aanboden een licentie. Als leerlingen in het eerste jaar geïdentificeerd zijn als lwoo-leerlingen, dan houden zij die status. De school ontvangt dus extra bekostiging voor de lwoo-leerling gedurende diens hele verblijf op de school⁴².

Scholen kunnen zelf bepalen hoe ze de extra middelen voor lwoo-leerlingen inzetten. Ze kunnen lwoo-leerlingen in aparte klassen plaatsen, maar ze kunnen leerlingen ook bij de andere leerlingen in een klas plaatsen en psychologen en/of orthopedagogen inzetten voor de ondersteuning. Scholen kunnen de middelen verder inzetten voor algemene onderwijstaken, zodat ze ook ten goede komen aan niet-geïndiceerde leerlingen.

⁴¹ Inspectie van het Onderwijs (2005a)

⁴² Algemene Rekenkamer (2005)

In de praktijk volgen zorgleerlingen in het 1^e en 2^e jaar vaak onderwijs in aparte (kleinere) klassen⁴³. In het derde en vierde leerjaar zitten ze meestal samen met de vmbo-bb-leerlingen in de klas, omdat er per sector en richting te weinig lwoo-leerlingen zijn om aparte klassen te vormen. Sommige lwoo-leerlingen volgen een leerwerktraject als het onderwijs voor hen te theoretisch is. Scholen kunnen leerlingen met ernstige gedragsproblemen tijdelijk laten opvangen in een opdc of reboundvoorzieningen. (zie 3.8.4).

3.8.4 Samenwerkingsverband en orthopedagogisch didactisch centrum (opdc)

Een school is verplicht met ten minste twee andere vmbo-scholen of scholen voor praktijkonderwijs een zogenaamd samenwerkingsverband te vormen. De scholen stellen samen een zorgplan op met maatregelen om zoveel mogelijk leerlingen met extra hulp aan een diploma te helpen of via praktijkonderwijs naar een baan te leiden. Het samenwerkingsverband ontvangt een zorgbudget, omdat er ook zorgleerlingen zijn die geen lwoo-indicatie hebben maar toch extra zorg nodig hebben. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen met gedragsproblemen maar zonder leerachterstanden. Het zorgbudget is gebaseerd op het totaal aantal leerlingen per samenwerkingsverband. Er zijn 82 samenwerkingsverbanden die € 31 miljoen⁴⁴ te besteden hebben⁴⁵.

Samenwerkingsorganen kunnen gezamenlijk een of meer voorzieningen aanduiden als orthopedagogisch didactisch centrum (opdc). In de praktijk hebben 21 scholen een opdc. De opdc's begeleiden onder meer individuele leerlingen, coachen docenten en verbeteren de leerlingenzorg. In de praktijk gaat het volgens velddeskundigen om individuele gesprekken van een deskundige met een probleemleerling. Vaak wordt de leerling ook getest. De sessies monden uit in een behandeladvies aan de school⁴⁶.

De afgelopen jaren zijn daarnaast op lokaal niveau zogenaamde time-out-voorzieningen ontstaan die fungeren als tijdelijke opvang voor leerlingen die niet meer te handhaven zijn in het reguliere onderwijs. Het gaat om initiatieven van gemeenten en/of van scholen, al dan niet in samenwerking met opdc's of samenwerkingsverbanden. De onderwijsinspectie stelt dat er momenteel 42 "duidelijk herkenbare time-outs" zijn, waarvan 16 in de vier grote steden, die onder de verantwoordelijkheid van onderwijs, jeugdzorg of welzijn vallen. "Wanneer alle voorzieningen meegeteld worden die op een time-out lijken (maar niet altijd zo heten) is het aantal iets hoger, rond de 65", aldus de inspectie.

OCW wil het aantal onderwijsopvangvoorzieningen voor gedragsmoeilijke leerlingen onder de naam 'reboundvoorzieningen' structureel maken, zodat daar in 2007 ongeveer 4.500 leerlingen per jaar opgevangen kunnen worden⁴⁷. Reboundvoorzieningen zijn volgens de Algemene Rekenkamer qua karakter 'scherper' dan de bestaande time-outvoorzieningen "strenger en meer gericht op het herstel van gezagsverhoudingen en discipline". Daarnaast creëert het kabinet voor deze categorie leerlingen 1000 extra zmk-plaatsen, die aan het begin van het schooljaar 2005-2006 beschikbaar zijn.

⁴³ Algemene Rekenkamer (2005)

⁴⁴ Dit budget loopt de komende jaren op naar € 38 miljoen.

⁴⁵ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁴⁶ Ibidem

⁴⁷ OCW, (2004a)

De time-out- en rebound-voorzieningen vangen leerlingen in principe op voor een periode van 3 á 4 maanden, waarna ze weer terugkeren naar hun school. In de praktijk wordt deze periode nog wel eens overschreden. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een leerling wacht tot hij drempelloos kan instromen in een roc⁴⁸. Regelmatig worden leerlingen ook doorverwezen naar een andere school voor voortgezet onderwijs of mbo. De time-out- en reboundvoorzieningen voorkomen uitval op de korte termijn, maar op langere termijn gaan leerlingen soms toch weer spijbelen. Een deel van de onderwijsuitvallers en zware spijbelaars heeft bijvoorbeeld al eens eerder in een time-out gezeten⁴⁹. De meeste leerlingen die in deze voorzieningen terechtkomen, zijn afkomstig uit het tweede of derde leerjaar. Eerstejaars leerlingen worden soms geweigerd. De onderwijsinspectie constateert dat het personeel sterk inzet op een goed pedagogisch klimaat en dat onderwijs soms op de tweede plaats komt.

De opdc's vangen een deel van de zorgleerlingen op voor een langere duur. Het gaat om zorggeïndiceerde leerlingen met een meervoudige problematiek, waarvan verwacht wordt dat ze op termijn wel in staat zijn om regulier voortgezet onderwijs in een van de leerwegen van het vmbo te volgen. Meestal stromen ze na de basisschool binnen in deze opvang. Na een periode van 1 of 2 jaar komen ze dan in het reguliere onderwijs terecht. De leerlingen in het opdc krijgen onderwijs en specialistische begeleiding in kleine groepen van ten hoogste vijftien tot zeventien leerlingen⁵⁰. De toelating tot een opdc vindt plaats na een positieve beschikking van de permanente commissie leerlingenzorg (Pcl.). Deze commissie is verbonden aan het samenwerkingsverband.

3.8.5 Relatie met andere zorginstanties

Opdc, praktijkonderwijs en zmk

Het zmk kent lange wachtlijsten. Hier heeft 42% procent van vmbo-scholen last van vooral omdat scholen verplicht zijn leerlingen op school te houden totdat er ruimte is⁵¹. Mede daardoor blijven sommige kinderen veel langer in het reguliere onderwijs dan wenselijk is.

Er stonden medio 2005 750 leerlingen op een wachtlijst voor zmk-plekken. In sommige regio's ontbreken de zmk-voorzieningen zelfs⁵². Waarschijnlijk komt een deel van de leerlingen die voorheen het zmk bezochten nu in een opdc terecht⁵³, die geen wachtlijsten kennen. Samenwerkingsverbanden hebben geen zeggenschap over besturen en scholen. Hierdoor kunnen ze het oprichten van een opdc en/of het scheppen van extra opdc-plekken wettelijk niet afdwingen⁵⁴. Het praktijkonderwijs kent geen wachtlijsten.

Scholen die leerlingen willen doorverwijzen naar zmk en praktijkonderwijs moeten daarvoor toestemming krijgen van de ouders. Dit is vastgelegd in indicatieprocedures. Bij time-out-, rebound- en opdc-voorzieningen is dit niet aan de orde, omdat de leerling in feite de school niet verlaat. Ten slotte duurt het soms maanden voordat een leerling

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2005a)

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

⁵² Algemene Rekenkamer (2004)

⁵³ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁵⁴ Algemene Rekenkamer (2004)

terecht kan in een time-out-voorziening, terwijl er eigenlijk acuut hulp nodig is. Het kabinet heeft vanaf 2007 20 miljoen euro beschikbaar gesteld om onder meer een grotere capaciteit van de reboundvoorziening te realiseren. Hiervan kunnen ongeveer 4500 leerlingen per jaar gebruik maken. Daarnaast creëert het kabinet voor deze categorie leerlingen 1000 extra zmk-plaatsen, die aan het begin van het schooljaar 2005-2006 kunnen worden gebruikt.

Derriks e.a. (2004) signaleren enkele groepen leerlingen voor wie het lastig blijkt een goed aanbod te vinden binnen de samenwerkingsverbanden: uitvallers met problemen op meer fronten tegelijk, leerlingen met ernstige gedragsproblemen of ernstige sociaal-emotionele problemen en leerlingen op de grens met het vso-zmk (die voorheen wel in het zmk werden opgevangen). Daardoor ervaren scholen meer problemen met leerlingen.⁵⁵

De samenwerkingsverbanden functioneren heel verschillend. Er zijn goed functionerende samenwerkingsverbanden met een ver doorgevoerde uitwisseling van expertise en voorzieningen, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden waarbinnen de samenwerking tot een minimum beperkt blijft⁵⁶. De samenwerkingsverbanden kennen geen toezicht.

Leerlinggebonden financiering (LGF)

Leerlingen met een meervoudige en visuele handicap of zeer moeilijk lerende en zeer moeilijk opvoedbare kinderen hebben de mogelijkheid leerlinggebonden financiering (LGF) te krijgen. Deze kunnen zij in het regulier onderwijs inzetten, waardoor ze niet naar het VSO hoeven te gaan. Het opvangen van deze leerlingen kost de scholen echter vaak veel energie, tijd en geld. Scholen kunnen leerlingen weigeren; ouders kunnen daartegen in beroep gaan.

Keten jeugdzorg

De school is voor een goede leerlingenzorg afhankelijk van externe voorzieningen. Zorgleerlingen hebben vaak ook te maken met externe voorzieningen zoals Bureau Jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, politie. De aansluiting tussen leerlingenzorg door de school en externe voorzieningen is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Inmiddels functioneert rond 89% van de scholen een zogenaamd zorgadviesteam (ZAT) waarin naast de school externe voorzieningen participeren zoals jeugdzorg, de leerplicht-ambtenaar en maatschappelijk werk⁵⁷. Deze ZAT's functioneren echter nog lang niet overal optimaal. In het kader van de Operatie Jong is daarom het project Zorgstructuren in en om de School (ZioS) gestart dat scholen ondersteunt bij de versterking en professionalisering van de ZAT's. De privacy-wetgeving zorgt voor belemmeringen: instellingen mogen niet zonder meer gegevens van leerlingen met elkaar uitwisselen. Verder stelt elke instantie zijn eigen prioriteiten. Verder kennen veel externe zorginstanties lange wachtlijsten. Tijdens de wachttijd belasten leerlingen met gedragsproblemen het onderwijs op hun school.

Daarnaast hebben de scholen te maken met verschillen in aanpak tussen verschillende zorginstanties. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de leerplichtambtenaren, die in actie moeten komen bij veelvuldig spijbelgedrag. De taken staan helder in de wet, maar de uitvoeringspraktijken niet. De handhaving van de leerplicht verschilt van gemeente tot gemeente. Omdat leerlingen vaak uit verschillende gemeenten komen, kan een school

⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs (2005a)

⁵⁶ Algemene Rekenkamer (2004)

⁵⁷ LCOJ-monitor (2004)

spijbel- en verzuimgedrag niet op een eenduidige manier aanpakken. Ook scholen zelf reageren niet altijd adequaat bij spijbelgedrag.

3.9 Huisvesting

De gemeente is eigenaar van de schoolgebouwen. Zij financiert nieuwbouw, dat wil zeggen alles wat de buitenzijde van het gebouw en het terrein betreft. Doordat scholen hiervoor afhankelijk zijn van gemeenten kunnen zij hun gebouwen niet altijd zó vormgeven en inrichten dat ze zijn afgestemd op hun onderwijsmethode en op de vraag van hun leerlingen. Tot 2006 zijn de gemeenten ook verantwoordelijk voor het zogenaamde groot onderhoud – aanpassingen van de binnenzijde van het gebouw die meer kosten dan 250 euro. Na 2006 wordt dit de verantwoordelijkheid van de scholen zelf. De rijksoverheid stelt verder geen wettelijke eisen aan de huisvesting, behalve als het gaat om de arbo-eisen en bouwkundige eisen.

3.10 Docenten en ander personeel

Voor de klas moet een leraar staan die bekwaam en bevoegd is. Anders gezegd: om werkzaamheden uit te voeren waarvoor landelijke bekwaamheidseisen vastgesteld zijn, moet een leraar aantonen dat hij over die bekwaamheid beschikt. Als dat het geval is, is hij bevoegd en daarmee inzetbaar. De leraar kan geassisteerd worden door onderwijsassistenten, leraren in opleiding of ander onderwijspersoneel.⁵⁸ Een school kan voor een bepaald vak ook iemand aanstellen die ten minste een hbo-opleiding heeft gevolgd die relevant is voor het vak in kwestie, en die beschikt over een bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding. Een leraar mag in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn vak en daaraan verwante vakken geven. Zo mag een scheikundeleraar ook natuurkunde geven.

3.10.1 De opleiding van leraren in het vmbo

De meeste leraren hebben een lerarenopleiding gevolgd. Sinds 1990 worden ze in één vak opgeleid; daarvoor zijn veel leraren geschoold in twee vakken. Lerarenopleidingen zijn hbo-opleidingen, waarvoor dezelfde toelatingseisen gelden als voor andere hbo-opleidingen: mbo-4, havo, vwo. Iemand van 21 jaar of ouder kan ook toelating krijgen via een 21+-onderzoek (vooropleidingsonderzoek) dat wordt uitgevoerd door de instelling. Verder wordt bij sommige lerarenopleidingen een bepaald profiel op de havo verplicht gesteld. Voor de lerarenopleiding scheikunde is bijvoorbeeld een profiel Natuur en gezondheid of Natuur en techniek verplicht. Bij de lerarenopleiding wiskunde is wiskunde B (1 en 2) verplicht.

Er zijn geen exacte gegevens voorhanden over de opleiding die leraren in het vmbo hebben genoten⁵⁹. Uit de Loopbaanmonitor Onderwijs blijkt dat van de leraren die tussen 1970 en 2002 zijn afgestudeerd als leraar voortgezet onderwijs in 2003 ongeveer 60%

⁵⁸ Als de school daarvoor ontheffing heeft verkregen, mag onder strikte voorwaarden ook onbevoegd personeel voor de klas staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor personen die buitengewoon bekwaam worden geacht (art. 33,2 WVO). Het geldt bijvoorbeeld ook in het geval van problemen op de arbeidsmarkt of vervanging bij (langdurige) ziekte (art 33.3 WVO). De inspectie kan in dat geval telkens voor maximaal één jaar ontheffing verlenen. De inspectie verlangt doorgaans wel dat betrokkene dan al gevorderd is in scholing naar volledige bekwaamheid.

⁵⁹ Het overgrote deel van het onderwijspersoneel werkt in grote scholengemeenschappen. Het is niet toe te rekenen naar subsectoren: veel docenten werken zowel in het vmbo als in (de onderbouw van) havo en vwo.

daadwerkelijk in het onderwijs werkte (van primair onderwijs tot en met wetenschappelijk onderwijs). Van de leraren die tussen 1970 en 2002 zijn afgestudeerd als leraar basisonderwijs (pabo) staat een klein deel in het vmbo voor de klas.⁶⁰

3.10.2 De kwaliteit van de leraren en lerarenopleidingen

De lerarenopleidingen moeten aandacht besteden aan de vakinhoud en aan pedagogische vaardigheden, maar bepalen zelf hoe zij dat doen. De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) heeft onlangs geconstateerd dat er enkele structurele knelpunten zijn in de kwaliteit van de lerarenopleidingen. De belangrijkste zijn: onvoldoende borging van het hbo-niveau, onvoldoende toespitsing van de opleiding op het vmbo, en onvoldoende ontwikkeling en toepassing van systematische kwaliteitszorg. De NVAO oordeelde verder dat de visitatiecommissie meer aandacht had kunnen besteden aan toetsing en examinering.⁶¹

Sinds de integratie van zorgleerlingen in het vmbo, zijn pedagogische vaardigheden voor docenten minstens zo belangrijk geworden als vakinhoudelijke kennis⁶². Lerarenopleidingen zijn daar nog nauwelijks op ingesprongen. Ook lang niet alle docenten hebben deze omslag gemakkelijk kunnen maken. De onderwijsinspectie zegt hierover: *“Juist als het aankomt op adequaat helpen of begeleiden van leerlingen in de klas is er vaak sprake van een zekere ‘handelingsverlegenheid’: leraren weten niet goed hoe zij de analyses en adviezen van deskundigen moeten omzetten in een doeltreffend handelingsrepertoire”*⁶³. De leraren die eerder in het svo-lom werkten, zijn meestal niet gaan werken in het vmbo. Wat dat betreft is er expertise verloren gegaan.⁶⁴

Omdat in de grote steden scholen te maken hebben met relatief meer zorgleerlingen, achterstandsléerlingen en allochtonen, is het gemis aan pedagogische vaardigheden van docenten daar nog groter. De onderwijsinspectie merkt wat dat betreft op: *“Een belangrijker oorzaak voor de kwaliteitstekorten in de vier grote steden ligt in de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren. Het lerarentekort brengt met zich mee dat in de grote steden veel onervaren en veel onbevoegde leraren werkzaam zijn...”*⁶⁵ Verder wijst een recent onderzoek⁶⁶ naar de situatie in Rotterdam uit dat een kwart van de leraren in Rotterdam niet bevoegd is. Bovendien zal de komende jaren in de vervangingsbehoefte slechts voor 30% kunnen worden voorzien door leraren die van de lerarenopleiding afkomstig zijn.

OCW zet in antwoord op deze bevindingen in op borging van het HO-niveau, en op het vergroten van de curriculumafhankelijkheid van de examens (een student aan de lerarenopleiding in Utrecht zou zijn examen bijvoorbeeld ook in Groningen moeten kunnen doen). In 2005 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) ingegaan. De wet gaat over de kwaliteit van het onderwijspersoneel en bepaalt dat iedere

⁶⁰ ECORYS NEI, Loopbaanmonitor onderwijs; Onderzoek naar de loopbanen van afgestudeerden van de lerarenopleiding 1970-2003, 2004

⁶¹ Ministerie van OCW, Beleidsagenda AP, (werktitel; de tekst verschijnt rond 1 juli 2005)

⁶² Algemene Rekenkamer (2004)

⁶³ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁶⁴ Algemene Rekenkamer (2004)

⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁶⁶ Van Velden, Vossen en Pat (2004)

beroepsbeoefenaar in het onderwijs moet voldoen aan een landelijk geldend basispakket van bekwaamheden. De wet bevordert daarmee dat het personeel tijdens zijn loopbaan in het onderwijs een minimumkwaliteit behoudt en dat werkgevers het personeel in staat stellen om dat niveau te halen en te behouden. De gewenste kwaliteit wordt beschreven in een aantal competenties. De beroepsgroepen dragen daarvoor zelf de gewenste bekwaamheden aan.

In maart 2005 is het 'Landelijk Platform voor de Beroepen in het Onderwijs' opgericht dat zich zal uitspreken over de vraag welke beroepsprofielen er onderscheiden moeten worden voor onderwijspersoneel en aan welke bekwaamheidseisen de beroepsbeoefenaren moeten voldoen. Het platform zal zich dit jaar buigen over de vraag of een afzonderlijk beroepsprofiel voor de leraar vmbo/beroepsonderwijs wenselijk is. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn de bekwaamheidseisen verder toegespitst op het vmbo en het beroepsonderwijs

3.10.3 Bekostiging leraren en de CAO

Scholen ontvangen de bekostiging als lumpsum, en bepalen zelf hoeveel leraren en ondersteunend personeel ze in dienst nemen (zie bijlage 2). Verder moet een school een directeur of rector hebben en moet ten minste de helft van de directie (bestaande uit rector/directeur en conrectoren/adjunctdirecteuren) bekwaam zijn als leraar in enig vak onderwezen op de school.

De salarisontwikkeling voor de docenten (en andere personeel) is geregeld in een decentrale CAO. Vóór 2002 waren er functieschalen, waarmee de bekostiging van de lerarenformatie van de onderscheiden schoolsoorten bepaald werd. Voor het vmbo en onderbouw havo/vwo was dat schaal 10, voor het mbo schaal 11 en voor bovenbouw havo/vwo- schaal 12. Het salaris van de leraar werd vaak gekoppeld aan de bekostiging: vmbo-leraren zaten dus in schaal 10 en havo/vwo-leraren in schaal 12. Scholen konden vmbo-leraren wel meer geven, maar kregen daar geen bekostiging voor. Sinds 2002 kunnen leraren – ongeacht de schoolsoort waaraan ze zijn verbonden zijn – benoemd zijn in 1 van de 3 functie's: LB, LC en LD, waarbij LB schaal 10 krijgt, LC schaal 11 en LD schaal 12. Scholen bepalen zelf welke leraren in welke schaal terechtkomen, en kunnen zich daarbij op 14 criteria baseren. Opleiding is er daar slechts één van. Dat betekent dat vmbo-docenten een even hoog salaris kunnen ontvangen als havo/vwo-docenten. Doel van de functiedifferentiatie is tegemoet te komen aan de bijzondere inspanningen van leraren die met achterstandsgroepen werken of die andere bijzondere prestaties leveren.

Vmbo-scholen en brede scholengemeenschappen hebben relatief veel vacatures⁶⁷. Op havo/vwo-scholen en vmbo-tl/havo/vwo-scholen is dit aantal lager. In de G-4 zijn er meer vacatures dan in de rest van Nederland.

3.10.4 Ziekteverzuim

In 2002 bleek uit een onderzoek van Regioplan dat het ziekteverzuim in het onderwijs niet veel hoger is dan dat in andere sectoren, en dat het onderwijs niet 'ziekmakender' is dan andere overheidssectoren of het bedrijfsleven.⁶⁸

⁶⁷ Regioplan (2003)

⁶⁸ Regioplan (2002)

De cijfers voor het voortgezet onderwijs⁶⁹ laten een afnemend verzuimpercentage zien tussen 2001 en 2003 (van 7,84 tot 6,11 procent). Ook de gemiddelde verzuimduur is in die periode afgenomen, van 19 naar 16,8 dagen. De gegevens waarover Regioplan beschikt, staan geen verdere uitsplitsing toe naar schooltype binnen het voortgezet onderwijs. Het is dus niet bekend of vmbo-docenten relatief vaker en/of langer ziek zijn dan de overige (vo-)docenten. Wel is duidelijk dat het verzuim in het westen van het land relatief hoog is, wat volgens Regioplan samenhangt met de hoge verstedelijkingsgraad. In sterk verstedelijkte gebieden is het ziekteverzuim in het voortgezet onderwijs 6,69%, tegen 5,88 in niet-verstedelijkt gebied. In de vier grote steden is het ziekteverzuim hoger dan elders: zo ligt het ziekteverzuimpercentage in de regio Noord-Holland-Zuid inclusief Amsterdam op 6,82. Zonder Amsterdam is het percentage voor deze regio 5,89. Ook neemt het ziekteverzuim toe naarmate er meer achterstandsl leerlingen op een school zitten. Op de scholen voor voortgezet onderwijs met de meeste achterstandsl leerlingen is het ziekteverzuimpercentage 8,63, tegenover een percentage van 5,6 op scholen met de minste achterstandsl leerlingen.

⁶⁹ Regioplan (2002)

4 Knelpunten en successen van vmbo'ers

In dit hoofdstuk beschrijven we de knelpunten en successen van het vmbo aan de hand van de schoolloopbanen van de leerlingen: van instroom tot en met de eindkwalificatie en de doorstroom. Ook de kwaliteit en de veiligheid op school komen aan de orde.

De voornaamste bouwsteen voor dit hoofdstuk is onderzoek dat in opdracht van de IBO-werkgroep is uitgevoerd door GION. In dit onderzoek worden de instroom en prestaties van leerlingen uit het cohort van 1993 (vóór de invoering van het vmbo) vergeleken met die van het cohort van 1999 (na de invoering van het vmbo). In de analyses is zoveel mogelijk gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken van de leerlingen. De gevonden verschillen kunnen echter niet zonder meer toegeschreven worden aan de invoering van het vmbo, omdat ook andere factoren in de omgeving van het onderwijs kunnen zijn veranderd in de onderzochte periode.

Bij de beschrijving van schoolloopbaan van leerlingen moet de lezer zich ten slotte realiseren dat de beschikbare cijfers over het vmbo meestal iets zeggen over deelgebieden daarbinnen. Ze sluiten echter vaak slecht op elkaar aan. Een voorbeeld: leerlingen die zich niet binnen drie maanden na afronding van het vmbo inschrijven op een mbo, tellen mee in het cijfer voor jongeren zonder startkwalificatie, óók als ze na die onderbreking een opleiding beginnen in het mbo. Dergelijke onvolkomenheden in de cijfers leiden tot een soms wat te negatief beeld van ontwikkelingen in het vmbo.

4.1 Achtergrond leerlingen

4.1.1 Instroomniveau

Gemiddeld zijn de cognitieve vaardigheden van leerlingen in het vmbo lager dan die van leerlingen in het havo en vwo (zie figuur 4.1). Ook binnen het vmbo is er een sterke positieve samenhang tussen cognitieve competenties en de onderwijspositie^{70 71}. Dat komt omdat voor de instroom in de verschillende onderwijsposities de cognitieve competenties het voornaamste selectie criterium vormen. Daarnaast bestaat er ook een positieve samenhang tussen de sociaal-emotionele vaardigheden van leerlingen en hun onderwijspositie, maar de samenhang daartussen is veel minder sterk dan die tussen cognitieve vaardigheden en onderwijspositie.⁷²

Sinds de invoering van het vmbo is het instroomniveau per adviesgroep⁷³ en per klastype binnen het vmbo in het eerste leerjaar gedaald (met uitzondering voor de eerste

⁷⁰ Onder onderwijspositie wordt verstaan: vwo, havo en leerwegen vmbo

⁷¹ GION

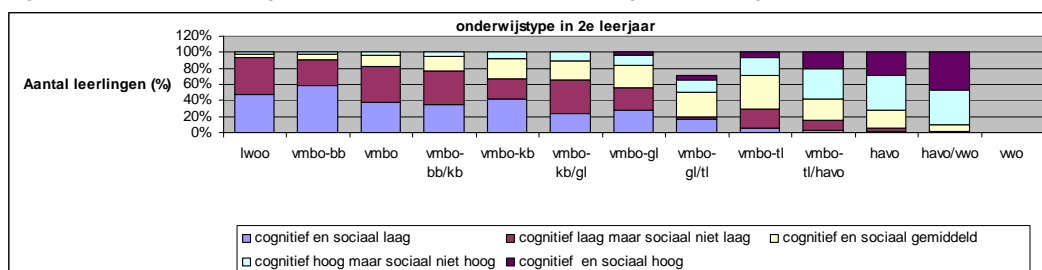
⁷² ITS (2004)

⁷³ Adviesgroep = groepen leerlingen die in groep 8 hetzelfde advies van de basisschool hebben gehad, bijv. adviesgroep vmbo-t of vmbo-t/mavo.

jaarsklassen met lwoo-leerlingen en voor de gemengde vmbo-brugklassen (GION)). Vmbo-leerlingen krijgen dus met hetzelfde instroomniveau een hoger advies en stromen in een hoger klastype in (GION). Overigens zijn de cognitieve vaardigheden⁷⁴ van leerlingen van het voortgezet onderwijs gemiddeld gestegen sinds de invoering van het vmbo (GION).

Het vmbo krijgt te maken met leerlingen met een zeer laag instroomniveau. Zo hebben allochtone leerlingen bij het verlaten van de basisschool soms een achterstand van één of twee leerjaren in de basisvakken als rekenen en taal.⁷⁵

Figuur 4.1: Scores op cognitieve en sociale competenties (gemeten in groep 8) (Bron: ITS (2004))



Beschrijving figuur 4.1: De meeste leerlingen in de lagere onderwijstypes (vmbo) hebben lage cognitieve competenties en de meeste leerlingen in de hogere (havo/vwo) onderwijstypes hebben hoge cognitieve competenties. De correlatie op de sociale competenties is veel minder sterk: bij de lage onderwijstypes scoort bijna de helft van de leerlingen niet laag op sociale competenties en bij de hogere onderwijstypes scoort ook bijna de helft van de leerlingen sociaal niet hoog.

4.1.2 Opleidingsniveau ouders

Hoe hoger de opleiding van de ouders, hoe groter de kans dat leerlingen in een hoger onderwijstype terechtkomen (zie figuur 4.2). Bij lwoo-leerlingen is slechts 7% van de ouders hoogopgeleid en bij vmbo-tl- en -gl-leerlingen ligt dit percentage op 25%. Sinds de invoering van het vmbo is het gemiddelde opleidingsniveau van ouders van vmbo-leerlingen gestegen.

Leerlingen waarvan de ouders alleen basisschool hebben, scoren slechter op de entreetoets dan leerlingen waarvan de ouders meer opleiding hebben genoten, ook al volgen leerlingen hetzelfde onderwijstype (zie figuur 4.2).

De instroomniveaus van leerlingen met laagopgeleide ouders zijn meer gestegen in het lwoo dan de instroomniveaus van leerlingen van hoog opgeleide ouders. En bij het vmbo-kb en -bb zijn de instroomniveaus van leerlingen met laagopgeleide ouders minder gedaald dan die bij leerlingen met hoogopgeleide ouders. De opleiding van de ouders wordt met andere woorden minder bepalend voor het instroomniveau.

⁷⁴ Op basis van scores entreetoets die na 4 maanden in de eerste klas van het vo is afgenomen (GION)

⁷⁵ SCP, 2003

Figuur 4.2: Aantal en instroomniveau vmbo-leerlingen naar opleidingsniveau ouders (Bron: GION)

		Lwoo	Vmbo-b/k	Vmbo-t/g
Aantal leerlingen in 3 ^e leerjaar per opleidingsniveau ouders (% van alle leerlingen)	Alleen basisschool	31	18	9
	Laagopgeleid, maar tenminste basisschool	61	71	67
	Hoogopgeleid*	7	11	25
Verandering aantal leerlingen 3 ^e leerjaar per opleidingsniveau sinds invoering vmbo (procentpunt)	Alleen basisschool	1	-1	0
	Laagopgeleid, maar tenminste basisschool	3	4	4
	Hoogopgeleid	-2	-3	-3
Gemiddelde entreetoetsscore per opleidingsniveau ouders (tussen 0-50)	Alleen basisschool	19	26	32
	Laagopgeleid, maar tenminste basisschool	22	27	34
	Hoogopgeleid	25	27	33
Verandering entreetoetsscores per opleidingsniveau van de ouders (%)	Alleen basisschool	14	-1	-6
	Laagopgeleid, maar tenminste basisschool	24	-4	-5
	Hoogopgeleid	37	-6	-8

* Hoogopgeleide ouders hebben minstens propedeuse universiteit of een hbo opleiding afgerond

4.1.3 Leerlingen van allochtone⁷⁶ afkomst

In het voortgezet onderwijs is gemiddeld genomen ongeveer 20% van de leerlingen van allochtone afkomst (zie figuur 4.3). In het vmbo is dit aandeel de afgelopen 5 jaar flink gestegen; in het vmbo-tl en -gl met 5 procentpunt, in het vmbo-bb en -kb met 8 procentpunt en in het lwoo met 16 procentpunt. In het havo/vwo is het aandeel van leerlingen met deze achtergrond ook gestegen, maar de stijging is kleiner dan in het vmbo (6 procentpunt). Het percentage allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs ligt in de vier grote steden hoger dan in de rest van Nederland (zie 4.1.4). Allochtone leerlingen zijn relatief vaker geïndiceerd als lwoo-leerling dan hun autochtone medeleerlingen.

Allochtone leerlingen hebben gemiddeld een lager instroomniveau per onderwijstype dan autochtonen, zo blijkt uit de score van de entreetoets. Hun instroomniveau stijgt echter evenredig met dat van de autochtonen. Per onderwijstype daalde overigens sinds de invoering van het vmbo het instroomniveau van zowel allochtone als autochtone leerlingen, vanwege de hogere advisering en plaatsing bij dezelfde entreetoetscore.

⁷⁶ Leerlingen van allochtone afkomst zijn zelf in het buitenland geboren, of één van de ouders is in het buitenland geboren

Figuur 4.3. Aantal allochtonen en autochtonen in het voortgezet onderwijs en hun instroomniveau

		Autochtonen	Allochtonen
Aantal leerlingen vmbo in eindexamen (%)	Lwoo	70	30
	Vmbo-b/k	76	24
	vmbo-t/g	80	18
	VO	81	19
Verandering aantal leerlingen vmbo (procentpunten)	Lwoo	-16	16
	Vmbo-b/k	-8	8
	Vmbo-t/g	-5	5
	VO	-6	6
Gemiddelde entreetoetsscore (tussen 0-50)	Lwoo	22	19
	Vmbo-b/k	27	25
	vmbo-t/g	33	30
	VO	37	33
Verandering entreetoets sinds invoering vmbo (%)	Lwoo	3.1	2.5
	vmbo-b/k	0.6	0.5
	vmbo-t/g	0.9	-0.6
	VO	5	5

Bron: CBS (2003) en GION (2005)

4.1.4 Grote steden

Gemiddeld genomen zit 60% van de leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs op school in het vmbo; in de vier grote steden is dit percentage circa 10 procentpunt lager (zie figuur 4.4). De vmbo-leerlingen in de G-4 hebben gemiddeld een iets lager instroomniveau dan de leerlingen in de rest van Nederland. Wel is het verschil de afgelopen jaren kleiner geworden; het gemiddelde instroomniveau is in de G-4 het hardst gestegen.

Het aandeel allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs is in de G-4 veel groter dan in de G-21 en de rest van Nederland. Sinds de invoering van het vmbo is het aandeel allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs ook het meest gestegen in de G-4.

Vmbo-leerlingen op scholen in de G4 zijn veel vaker afkomstig uit probleemcumulatiegebieden⁷⁷ dan scholen in andere delen van Nederland (zie figuur 4.5). Vmbo-leerlingen uit de G-26 komen echter ook vaker uit dit soort gebieden dan leerlingen die in de rest van Nederland naar een vmbo-school gaan. Voor iedere regio geldt: hoe lager het onderwijstype, des te groter het aandeel leerlingen dat afkomstig is uit probleemcumulatiegebieden. Deze relatie is in de G-4 echter veel sterker dan in de rest van Nederland, omdat er ook veel meer probleemcumulatiegebieden in de G-4 liggen.

⁷⁷ Probleemcumulatiegebieden zijn gebieden waarin minstens 15% van de huishoudens lage inkomens heeft, 13% van de huishoudens uitkeringsafhankelijk is en 7% van de huishoudens niet-westerse allochtonen bevat. In Nederland woont 20% van de huishoudens in deze gebieden.

Figuur 4.4: Instroomkenmerken qua G-4, G-21 en rest van Nederland (Bron: GION)

	G4	G21	rest	In vo
Leerlingen in het vmbo in eerste leerjaar * (als % vo-leerlingen)	48	57	58	-
Gemiddelde entreetoets van de vmbo-leerlingen*	25	27	28	37
Verandering entreetoets van vmbo-leerlingen (%)	5.2	1.6	1.9	5
Aandeel allochtonen in voortgezet onderwijs (%)	42	19	15	19
Verandering aandeel allochtonen in VO (procentpunt)	18	6	5	7

* De leerlingen die in het eerste jaar in een vmbo-tl-, -gl-, havo-brugklassen zaten, zijn meegenomen als vmbo-leerling. Leerlingen in een vmbo-tl-, -gl-, havo-, vwo-brugklassen zijn meegenomen als een havo/vwo-leerling. Dit onderscheid is gebaseerd op de positie die de meeste van deze leerlingen in het derde leerjaar innemen (GION).

Figuur 4.5 – Proportie leerlingen uit probleemcumulatiegebieden, naar onderwijstype en regio (in % van het totaal aantal leerlingen per onderwijstype en regio) (Bron: ITS (2005))

	G4	G26	rest	totaal
basisberoepsgericht	74%	30%	8%	23%
kaderberoepsgericht	64%	19%	6%	15%
gemengd	53%	16%	4%	10%
theoretisch	56%	17%	4%	13%
havo	45%	13%	3%	10%
vwo	35%	10%	3%	9%
totaal	49%	15%	4%	12%

4.2 Af- en opstroom

Sinds de invoering van het vmbo is over de hele linie zowel de afstroom als de opstroom in het vmbo en in de rest van het voortgezet onderwijs toegenomen (GION). Ook na correctie voor achtergrondkenmerken⁷⁸ is dat het geval. Dat betekent dat meer leerlingen in het vierde jaar in een ander klastype zitten dan waar ze in het eerste jaar begonnen zijn, omdat zij van schoolsoort zijn veranderd (vmbo, havo, vwo) of binnen het vmbo van leerweg zijn veranderd.⁷⁹ De kans op afstroom is voor alle schooltypen toegenomen sinds de invoering van het vmbo, met uitzondering voor het vmbo-k/b. De kans om op te stromen is voor alle schooltypen toegenomen, maar voor vmbo-bb- en -kb-leerlingen het meest. In totaal is in het gehele voortgezet onderwijs de opstroom iets meer toegenomen

⁷⁸ Er is gecorrigeerd voor sekse, sociaal economische status, etniciteit, advies, entreetoets taal, entreetoets rekenen, entreetoets informatica, klastype en gemeente (G4 en G21)

⁷⁹ Bij opstroom gaat de leerling naar een schooltype op een hoger niveau en bij afstroom daalt het niveau. Als het schooltype in het 4e leerjaar een 'half' hoger is dan in het 1e leerjaar dan is sprake van opstroom. Dat is bijvoorbeeld het geval als een leerling het eerste jaar in een vbo-vbo-klas is begonnen en in het 4e leerjaar in een vbo-, mavo-, havo- of vwo-klas zit (of in een combinatieklas van deze schooltypen). Maar ook een leerling die in het 1e leerjaar in een vbo-mavo-havo-klas zit (= gemiddeld mavo) en in het 4e leerjaar in een mavo-havo-, havo-, havo-vwo-, mavo-havo-vwo- of vwo klas, is een opstroomer. Hetzelfde geldt voor een afstromende leerling. Als het schooltype in het 4e leerjaar minimaal een 'half' schooltype lager is dan in het 1e leerjaar, dan is de leerling een afstromer (GION).

dan de afstroom. Het is onduidelijk wat de toename van op- en afstroom betekent; een verklaring kan zijn dat het systeem flexibeler is geworden. Maar het is even goed denkbaar dat meer leerlingen op een 'verkeerd' niveau instromen.

Allochtone leerlingen stromen minder vaak af (0,75 keer zoveel als autochtone leerlingen) en stromen juist vaker op (1,5 keer zo veel als autochtone leerlingen). Sinds de invoering van het vmbo is dit verschil niet veranderd. Ook voor meisjes geldt dat ze meer opstromen dan jongens. De kans om op- of af te stromen is in heel Nederland even groot. Wel is sinds de invoering van het vmbo de kans om af te stromen in de G-4 verminderd.

4.3 Vertraging

De kans dat een leerling vertraging⁸⁰ oploopt in het vmbo omdat hij is blijven zitten, ligt tussen de 15% en 30% (zie figuur 4.6). Naarmate het schooltype hoger is, neemt de kans om vertraging op te lopen toe. Jongens hebben een grotere kans om vertraging op te lopen dan meisjes. Sinds de invoering van het vmbo is de kans om vertraging op te lopen afgenomen in het vmbo. Uitzonderingen hierop zijn lwoo-leerlingen, voor wie de kans is gestegen om vertraging op te lopen.

In de G4 en G21 is de kans om te blijven zitten groter dan in de rest van Nederland (zie figuur 4.7). Sinds de invoering van het vmbo is die kans in de G-4 flink toegenomen (ook na correctie achtergrondkenmerken), terwijl deze in de G-21 en de rest van Nederland is afgenomen. De kans om te blijven zitten is voor allochtonen groter dan voor autochtone leerlingen. Het verschil is sinds de invoering van het vmbo verder toegenomen (GION). De vertraging onder allochtonen is namelijk amper afgenomen, terwijl dat voor autochtonen wel het geval is (GION). Naarmate de sociaal-economische status van een leerling hoger is, is de kans om uit te vallen groter. Sinds de invoering van het vmbo is dit verschil echter niet verder toegenomen.

Figuur 4.6: Kans op uitval en vertraging per cohort en klastype in procenten (uitgaande van een gemiddelde vmbo-leerling en na correctie voor achtergrondkenmerken) (Bron: GION)

	kans op uitval		kans op vertraging	
	VOCL'93	VOCL'99	VOCL'93	VOCL'99
Lwoo	8.1	16.7	14.4	17.7
Vmbo-b/k	8.2	11.0	18.8	15.0
Vmbo	7.7	10.9	23.3	19.6
Vmbo-t/g	6.3	8.6	34.4	28.3

Figuur 4.7: Kans op uitval en vertraging per cohort en gemeentetype in procenten (uitgaande van een gemiddelde vmbo-leerling en na correctie voor achtergrondkenmerken) (Bron: GION)

	kans op uitval		kans op vertraging	
	VOCL'93	VOCL'99	VOCL'93	VOCL'99
G4	8.7	25.4	26.2	45.7
G21	7.9	10.7	23.7	19.2
Overig	6.3	9.3	19.1	16.7

⁸⁰ Vertraging betekent dat leerlingen na drie jaar voortgezet onderwijs niet in het vierde leerjaar van een onderwijstype zitten. Ze zijn één of meerdere keren blijven zitten in leerjaar 1, 2 of 3.

4.4 Uitval⁸¹ en kwalificatie

Het aantal leerlingen dat in de eerste fase van het voortgezet onderwijs ⁸² uitvalt als percentage van de totale uitstroom is 17.2% in 2002.⁸³ Hoe lager het schooltype in het eerste jaar, hoe hoger de kans is om uit te vallen. De kans voor lwoo-leerling om uit te vallen is 16.7% en voor een vmbo-tl- en -gl-leerling 8.6% (na correctie achtergrondkenmerken, zie figuur 4.8). Vaak zijn de uitvallers nog leerplichtig (Inspectie van het Onderwijs, 2005). Jongens hebben grotere kans om uit te vallen dan meisjes. Niet bekend is hoeveel van de leerlingen die uitvallen later opnieuw instromen, in vmbo of mbo, en dan een diploma halen.

Wel is bekend dat leerlingen die aan het examen meedoen meestal de eerste keer slagen. Van de leerlingen in het vmbo-gl en vmbo-tl die aan het examen deelnemen, haalt 95% zijn diploma. Van de eindexamenkandidaten in het vmbo-bb en vmbo-kb slaagt 94% voor het examen. Van de leerlingen die hun diploma niet halen, doet 60% het nog eens over⁸⁴.

Sinds de invoering van het vmbo is de kans om uit te vallen in het vmbo groter geworden (zie figuur 4.6 en 4.7). Ook na correctie voor achtergrondkenmerken (GION) is de kans toegenomen. Voor lwoo-leerlingen is de kans toegenomen met 8.6 procentpunt, voor de andere schooltypen gaat het om een toename van ongeveer 3 procentpunt. De kans om uit te vallen is in de G-4 groter dan in de G-21 en de rest van Nederland. In figuur 4.7 wordt duidelijk dat dit verschil is vergroot: sinds de invoering van het vmbo is de uitval met name in de G-4 gestegen. Als gecorrigeerd wordt voor achtergrondkenmerken, dan is de kans om uit te vallen in de G-4 met 16.7 procentpunt gestegen (zie figuur 4.7). Bovendien is het aantal eindexamenkandidaten dat in de grote steden slaagt, lager dan in de G21 en de rest van Nederland (respectievelijk 89%, 94% en 95% (GION)).

Allochtonen hebben 1.7 keer zo veel kans om uit te vallen als autochtone leerlingen. Sinds de invoering van het vmbo is het verschil toegenomen; de kans om uit te vallen is voor allochtone leerlingen veel harder gestegen dan voor autochtone leerlingen (zie figuur 4.8), ook na correctie van achtergrondkenmerken zoals instroomniveau en sociaal-economische status. De stijging van de uitval onder lwoo- en vmbo-bb/kb-leerlingen lijkt dan ook voor een groot gedeelte voor de rekening te komen van de allochtone leerlingen. Van de allochtone leerlingen die wel eindexamen doen, is bovendien het slagingspercentage lager dan van de allochtone leerlingen (89%, tegen 95%).

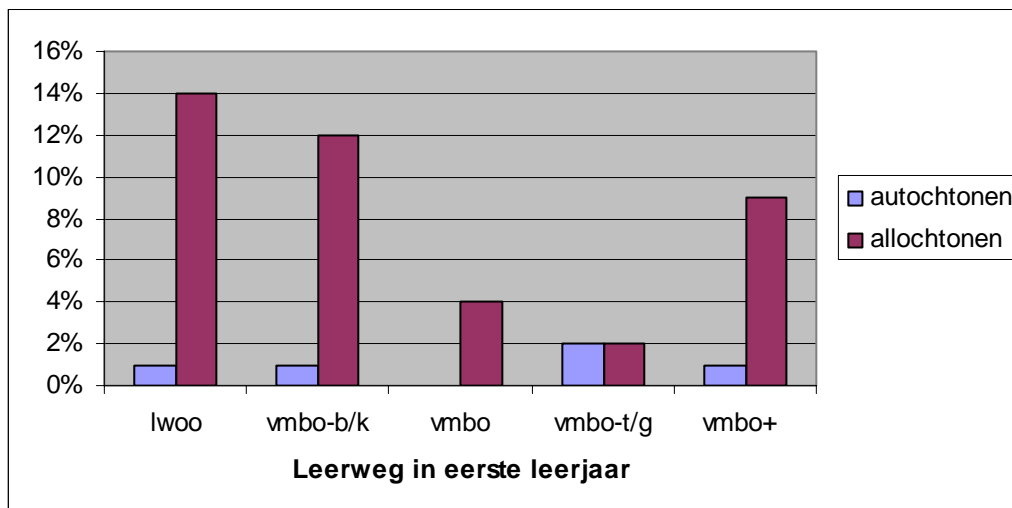
⁸¹ Een leerling wordt als uitgevallen beschouwd als een school niet weet op welke nieuwe school een leerling zit of als de leerling niet op de nieuwe school is aangekomen en vervolgens als nadat een leerling thuis gebeld wordt blijkt dat de leerling geen onderwijs meer volgt. Als een leerling naar een time-out-voorziening, opdc of zmk-school gaat of een leerwerktraject volgt, is dit geen uitval.

⁸² vmbo en onderbouw havo en vwo

⁸³ OCW (2005a)

⁸⁴ CBS (2003)

Figuur 4.8: Totale stijging uitval onder autochtonen en allochtonen sinds de invoering van het vmbo (procentpunten)⁸⁵ (Bron: GION (niet gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken))



Een lager opleidingsniveau van de ouders geeft een grotere kans op uitval. Voor elk opleidingsniveau van de ouders geldt dat de uitval van hun kinderen uit het vmbo sinds de invoering van het vmbo is toegenomen, maar de stijging is het grootst bij de laagopgeleide ouders (GION).

4.5 Na het vmbo

4.5.1 Naar het mbo en havo⁸⁶

Figuur 4.9 Bestemming eindexamenkandidaten vmbo 2002-2003

	Mbo-bol	Mbo-bbl ⁸⁷	Havo	Overdoen examen	Verlaat onderwijs
Vmbo-tl/gl	57%	3%	9%	3%	29%
Vmbo-bb/kb	52%	10%	-	1%	36%

Bron: CBS (2003) en CINOP (2005)

Ongeveer 60% van de eindexamenkandidaten in het vmbo gaat naar het mbo (bol⁸⁸ en bbl⁸⁹) (zie figuur 4.9). Sinds de invoering is dit percentage voor vmbo-bb- en vmbo-kb-leerlingen gestegen, maar voor vmbo-tl- en vmbo-gl-leerlingen gedaald (GION). Onder allochtone leerlingen is het percentage leerlingen dat doorstroomt naar de bol hoger: 63%. Het aantal lwoo-leerlingen dat na het vmbo een vervolgopleiding start, is lager dan het aantal leerlingen in het vmbo-bb en vmbo-kb dat doorstroomt naar een vervolgopleiding, maar het neemt sinds de invoering van het vmbo wel toe (van 27% naar

⁸⁵ Het GION heeft een cohort leerlingen dat in '93 begon in een brugklas vergeleken met een cohort dat in '99 begon in een brugklas.

⁸⁶ Er zijn aanzienlijke verschillen tussen verschillende onderzoeken (CINOP, CBS, GION) over de doorstroom vmbo-mbo. In deze paragraaf zijn de cijfers over doorstroom naar het mbo waarschijnlijk te somber. Een leerling die pas na een paar maanden doorstroomt naar het mbo wordt niet geregistreerd als doorstromer.

⁸⁷ CINOP geeft aan hoeveel procent van de vmbo-leerlingen die naar het mbo gaan verdeeld worden over bol en bbl. Op basis daarvan is berekend hoeveel procent van de eindexamenkandidaten naar het bbl gaan.

⁸⁸ Bol = Beroepsopleidende leerweg. Dit is de grootste leerweg in het mbo, waarbij leerlingen een praktijkdeel hebben van tussen de 20 en 60 procent.

⁸⁹ Bbl = Beroepsgeleidende leerweg. In deze leerweg hebben leerlingen een praktijkdeel van 60% of meer.

37% (GION)). Sinds de invoering van het vmbo is er een grotere doorstroom van vertraagde leerlingen, zonder diploma, naar het mbo. Dit komt door de invoering van de assistentenopleiding op het mbo.

Daarnaast stroomt ongeveer 10% van de vmbo-tl/-gl-leerlingen door naar het havo. Dit percentage is sinds de invoering van het vmbo gedaald: in 1997 stroomde nog 17% door naar het havo (GION). Van de allochtone leerlingen stroomt een groter deel door naar het havo (13%).

Een kleine 30% van de eindexamenkandidaten vmbo-tl/-gl kiest niet voor een vervolgopleiding; deze leerlingen gaan werken, worden werkloos of participeren niet meer.⁹⁰ Voor de vmbo-kb/bb-eindexamenkandidaten ligt dit percentage hoger, met name onder zorgleerlingen. Van deze leerlingen stroomt 25% later weer het mbo in (Inspectie van het Onderwijs, 2005a). 60% van de leerlingen die in het mbo instroomt heeft namelijk minimaal een maand iets anders gedaan dan vmbo (gewerkt, werkloos geweest, op vakantie geweest). Ook stroomt van de leerlingen die uitvallen in het vmbo 6% tegelijkertijd met de leerlingen die het vmbo nominaal doorlopen hebben en gelijk naar het mbo gaan in het mbo in (GION).

Van de leerlingen in het mbo stapt 2% binnen een half jaar over op een andere leerweg. Onder vmbo-bb-leerlingen is dit percentage iets hoger. Na een jaar is het percentage switchers opgelopen naar 10%. Van de leerlingen die na het vmbo naar het mbo gaan, verlaat 6% in het 2^e jaar het mbo. Die zoeken werk of participeren niet meer. Dit percentage is hoger in de bbl dan in de bol.⁹¹

4.5.2 Werken zonder startkwalificatie

In internationaal perspectief heeft Nederland een groot aantal mensen zonder startkwalificatie (minimaal examen op havo- of mbo-2-niveau); 27,8% van de beroepsbevolking had geen startkwalificatie in 2002. In het Verenigd Koninkrijk en Finland ligt dit percentage bijvoorbeeld onder de 10%. Maar Nederland heeft onder deze groep het laagste percentage werklozen (4%) (zie figuur 4.10). En ook is het aantal niet-participerenden in de groep mensen zonder startkwalificatie in Nederland laag (16%) vergeleken met andere landen (zie figuur 4.10).

⁹⁰ CBS, (2003)

⁹¹ CINOP (2005)

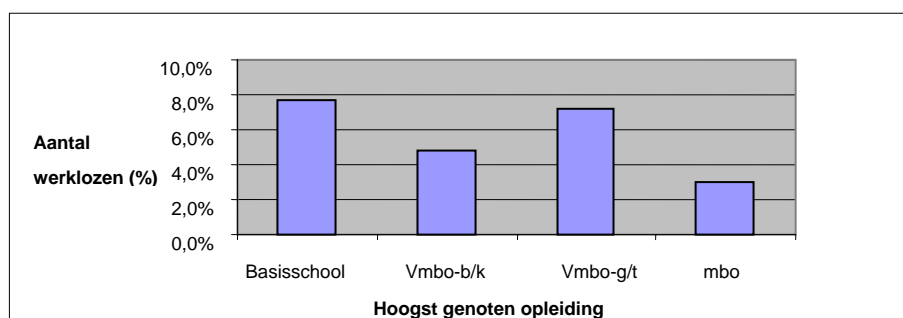
Figuur 4.10: Aantal 20-24 jarigen dat geen startkwalificatie heeft en hun werkloosheidspercentages in internationaal perspectief. (Bron: OECD, (2004))

Percentage van de 20-24 jarigen dat wel of geen onderwijs volgt (2002)

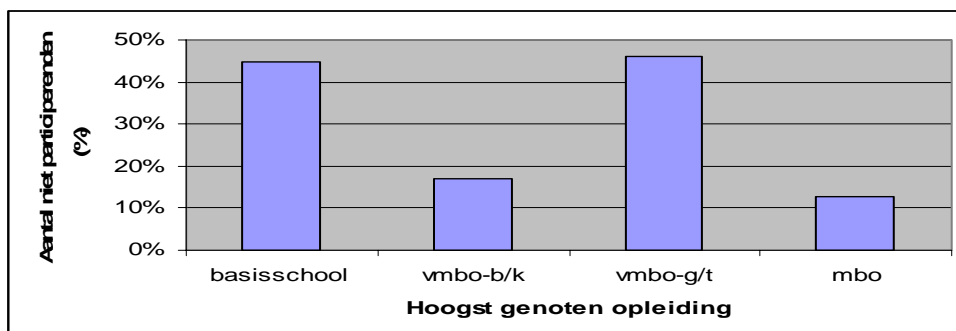
	Nog in onderwijs	Niet meer in onderwijs	Met VO hogere trap of meer			Zonder VO hogere trap			
			Waarvan werkend	Waarvan werkloos	Waarvan niet-participerend	Waarvan werkend	Waarvan werkloos	Waarvan niet-participerend	
Finland	56,1	34,8	60	14	26	9,2	46	11	42
Frankrijk	53,2	33,1	77	16	6	13,8	50	28	22
Denemarken	51,9	31,3	88	7	5	16,8	75	9	16
Zweden	41,1	49,7	83	9	8	9,2	70	17	13
België	38,2	45,0	78	12	10	16,8	54	21	25
Duitsland	38,0	47,3	82	9	9	14,7	53	19	28
OECD	37,5	43,5	78	11	11	19,0	63	12	25
Nederland	35,3	43,5	92	3	5	21,2	80	4	16
USA	33,9	53,7	80	7	13	12,3	62	12	26
Verenigd Koninkrijk	30,8	61,2	83	7	10	8,0	45	12	43

De kans op werkloosheid is het grootst onder degenen die geen vmbo-diploma behalen. Daarnaast is het werkloosheidspercentage hoger onder leerlingen met een vmbo-tl of -gl-diploma dan onder leerlingen met een vmbo-bb- of -kb-diploma – terwijl juist het aantal niet-participerenden onder mensen met een vmbo-bb- of -kb-diploma lager is dan onder degenen met een vmbo-tl of -gl-diploma (zie figuur 4.12). Het verschil in werkloosheid tussen mensen met vmbo-bb- of -kb-diploma en mensen met een mbo-diploma bedraagt 2 procent (zie figuur 4.11).

Figuur 4.11: Aantal werklozen (%) naar opleidingsniveau in 2002 (Bron: CBS (2003))



Figuur 4.12: Aantal niet participierenden naar opleidingsniveau in 2002 (Bron: CBS (2003))



4.6 Kwaliteit van het onderwijs

4.6.1 Kwaliteitscores scholen

De WOT⁹² is in januari 2003 ingevoerd. Er zijn op dit moment nog geen scholen die in het kader van de WOT deelnemen aan een bestuurlijk natraject. Wel is er één school geïdentificeerd als zeer zwak. Vóór de invoering van de WOT zijn er ook scholen aangemerkt als zeer zwak. Deze hebben zich inmiddels vrijwel allemaal verbeterd. Het is onbekend hoeveel zwakke scholen er zijn – scholen die potentieel *zeer zwak* zijn – omdat de Inspectie van het Onderwijs dat niet bijhoudt.

De kwaliteit van scholen die geselecteerd worden voor leerplusarrangement (opvolger cumi-regeling), dus scholen waar minimaal 40% van de vmbo-bb/kb-leerlingen afkomstig is uit een probleemcumulatiegebied, ligt volgens de inspectie veel vaker onder het gemiddelde (zie figuur 4.13). Slechts 8.5% van de scholen die niet geselecteerd zijn, scoort onder het gemiddelde. Van de scholen die wel geselecteerd zijn, scoort 36.5% onder het gemiddelde.

Figuur 4.13 – Relatieve leerprestaties van wel en niet geselecteerde vmbo-vestigingen (met bbl) op basis van leerprestaties (Inspectiegegevens) naar regio (Bron: (ITS, 2005))

leerprestatie volgens Inspectie---→	onder het gemiddelde	boven het gemiddelde	N
Leerplusarrangement			
niet geselecteerd	8,5%	91,5%	307
wel geselecteerd	36,5%	63,5%	85
waarvan G4	46%	54%	41
waarvan G26	27%	73%	30
andere gemeenten	29%	71%	14

4.6.2 Toetsresultaten

In het GION-onderzoek zijn ook analyses uitgevoerd naar veranderingen op de toetsresultaten Nederlands en Wiskunde. Voor andere vakken zijn geen resultaten beschikbaar.

⁹² Wet Onderwijs Toezicht

De toetsresultaten wiskunde in het derde jaar vmbo zijn significant gedaald sinds de invoering van het vmbo (GION). Voor de mavo is de daling het grootst. Deze daling kan niet verklaard worden door achtergrondkenmerken van leerlingen. Op het ivbo zijn de resultaten voor wiskunde juist significant en substantieel gestegen. Ook deze stijging kan niet verklaard worden uit achtergrondkenmerken van leerlingen, zoals het gestegen instroomniveau van deze leerlingen. Alloctonen scoren gemiddeld slechter dan autochtone leerlingen op wiskunde, maar het verschil is niet groter geworden. Er is geen verschil tussen de G4 en de rest van Nederland (na correctie voor achtergrondkenmerken).

De toetsresultaten Nederlands zijn min of meer gelijk gebleven sinds de invoering van het vmbo. Alleen voor leerlingen in het derde leerjaar van het vmbo-tl/vmbo-gl zijn de resultaten significant verslechterd. Achtergrondkenmerken van leerlingen spelen daarbij geen rol, want daarvoor is gecorrigeerd. Allochtone leerlingen scoren slechter dan autochtone leerlingen. Dit verschil is niet groter geworden sinds de invoering van het vmbo. Er is geen verschil tussen de G4 en de rest van Nederland.

4.7 Veiligheid

Naar aanleiding van de moord op de conrector van het Haagse Terracollege, begin 2004, hebben de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Jeugdzorg gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid in het vmbo⁹³. De inspecties constateren onder meer het volgende: “ruim 1 op de 10 leerlingen (meldt) te worden gepest (...), ruim 6 van de 10 leraren (zeggen) dat schelden tussen leerlingen dagelijks of wekelijks aan de orde is (...) en zo'n 30 tot 40% van de scholen (meldt) dat wekelijks van schelden of pesten sprake is (...). Ook het gebruik van fysiek geweld tussen leerlingen komt zowel volgens scholen, leraren als leerlingen regelmatig voor.”

De inspectie maakt een onderscheid in incidenten tussen leerlingen onderling, tussen personeelsleden onderling, tussen leerlingen en personeelsleden en tussen ouders en personeelsleden⁹⁴. (Zie bijlage 3). Uit de gegevens van de inspectie⁹⁵ was eerder al gebleken dat op het vmbo relatief veel scholen te maken hebben met incidenten tussen leerlingen: er doen zich wekelijks incidenten voor op tien procent van de vmbo-scholen, op ongeveer twee procent van de basisscholen, en op één procent van de havo-vwo-scholen (of afdelingen). De incidenten variëren van beschadiging of diefstal van eigendommen tot soms zeer ernstig fysiek geweld. Het aantal vmbo-scholen (of afdelingen) dat maandelijks te maken krijgt met dergelijke incidenten is 38 procent (ter vergelijking: dit percentage bedraagt 25% op het havo/vwo en 5% op het basisonderwijs.).

Vmbo-scholen met veel incidenten tussen leerlingen onderling kennen ook vaker incidenten tussen leerlingen en personeelsleden. Beide verschijnselen doen zich meer voor op scholen in de vier grote steden, op scholen met veel allochtone leerlingen en op algemeen bijzondere scholen⁹⁶.

⁹³ Inspectie van het Onderwijs en Inspectie jeugdzorg (2004)

⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs en Inspectie jeugdzorg (2004)

⁹⁶ ibidem

In het voortgezet onderwijs voelen 9 van de 10 leraren zich veilig⁹⁷; 23% van hen vindt wel dat hun veiligheid afneemt (tegen 12 % in het basisonderwijs.) Conciërges op vmbo-scholen hebben relatief veel last van agressie en geweld van leerlingen.

OCW heeft in 2004 een onderzoek laten uitvoeren naar agressie en geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs⁹⁸. Daaruit komt onder meer naar voren dat de percentages respondenten die zich *onveilig* voelen op school nauwelijks variëren tussen de verschillende typen van het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo, vwo). Van de respondenten in het voortgezet onderwijs geeft 23% aan dat de veiligheid op de eigen school in de afgelopen 5 jaar is afgenomen. 61% zegt dat die gelijk is gebleven. De rest zegt dat de school veiliger is geworden (8%) of weet het niet (9%).

4.8 Conclusies: knelpunten en veranderende achtergrondkenmerken

In dit hoofdstuk zijn de volgende knelpunten gesignaleerd:

- 1 Sinds de invoering van het vmbo is de uitval gestegen met name in het vmbo-kb en vmbo-bb (2.8 procentpunt) en onder lwoo-leerlingen (8.6 procentpunt). Voor lwoo-leerlingen is ook de kans op vertraging toegenomen. De uitval is 1.7 keer zo groot onder allochtone leerlingen dan onder autochtone leerlingen. In de G-4 is de kans om uit te vallen in het vmbo nu 25%.
- 2 De toetsresultaten wiskunde zijn op het vmbo (met uitzondering van lwoo-leerlingen) gedaald sinds de invoering van het vmbo.
- 3 Veel vmbo'ers (ongeveer 30%), verlaten het onderwijs na het vmbo. Er halen dan ook minder mensen een startkwalificatie in Nederland dan in het buitenland. 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 veiligheid is op vmbo-scholen afgenomen. Incidenten tussen leerlingen onderling, tussen leerlingen en personeel en tussen ouders en personeel komen in het vmbo procentueel het meest voor.
- 5 In de grote steden komen de knelpunten veel meer voor dan de rest van Nederland: lagere instroomniveaus leerlingen, veel hogere uitval, meer zittenblijvers, meer incidenten, meer leerlingen zijn afkomstig uit de probleemcumulatiegebieden en kwaliteit van de scholen is gemiddeld lager. Sinds de invoering van het vmbo zijn deze knelpunten verder gestegen.
- 6 Onder allochtone leerlingen komen de knelpunten meer voor dan onder autochtone leerlingen: uitval meer gestegen, hogere vertraging, lager instroomniveau, lagere toetsscores en meer allochtonen leerlingen zijn geïndiceerd als lwoo-leerling.
- 7 Scholen waarvan minstens 40% van de leerlingen afkomstig is uit een probleemcumulatiegebied scoren veel vaker onder het gemiddelde bij leerprestaties.

⁹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2005)

⁹⁸ Research voor Beleid, *Agressie en geweld in het onderwijs*, 2004

De knelpunten vloeien deels voort uit veranderende achtergrondkenmerken van leerlingen. In dit hoofdstuk zijn als belangrijkste veranderingen van achtergrondkenmerken gesignaleerd:

- 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 het percentage hoger dan elders in Nederland.
- Het aantal leerlingen met gedragsproblemen in het vmbo neemt toe (zie 3.8.2).

5 Beleidsaanbevelingen

5.1 Vooraf

De werkgroep heeft antwoorden gezocht op de vragen zoals die in de taakopdracht aan het IBO zijn gesteld:

- Welke problemen zijn er in het vmbo en in hoeverre doen deze zich voor op alle vmbo-scholen?
- Wordt de problematiek veroorzaakt door onderwijskundige elementen, zorgelementen of zijn er andere oorzaken te benoemen?
- Wat zijn mogelijke beleidsaanpassingen binnen en buiten het onderwijs om de gesignaleerde problemen op te lossen?

Om de problematiek goed in beeld te krijgen, heeft de werkgroep in hoofdstuk 2 in kaart gebracht welke veranderingen – naast de invoering van het vmbo – het voortgezet onderwijs heeft ondergaan in de jaren '90. Vervolgens is in hoofdstuk 3 de structuur en inrichting van het vmbo beschreven, en zet hoofdstuk 4 uiteen welke knelpunten aangepakt moeten worden.

Uit de analyse van de werkgroep in hoofdstuk 4 blijkt dat de uitval het grootste knelpunt is in het vmbo. De uitval is hoog en is sinds de invoering van het vmbo significant gestegen (ook na correctie voor achtergrondkenmerken). In de G-4 is de kans om uit te vallen in het vmbo nu 25% (GION), buiten de G-4 is dit percentage ongeveer 10%. De uitval is het hoogst onder lwoo-leerlingen en allochtone leerlingen. Hoewel een deel van de leerlingen later weer terugkeert naar het onderwijs, is de omvang van de uitval zeer omvangrijk. Daarnaast zijn de wiskunderesultaten enigszins gedaald (ook na correctie voor achtergrondkenmerken) en verlaat een groot aantal leerlingen na het vmbo het onderwijs. Ook scoren scholen met veel leerlingen uit probleemcumulatiegebieden gemiddeld slechter op leerprestaties. Verder is de veiligheid op vmbo-scholen afgenomen. Al deze knelpunten doen zich overigens veel meer voor in de grote steden en onder allochtone leerlingen. Ten slotte kampt het vmbo met een negatief imago. Dat wordt voor een deel veroorzaakt door de genoemde knelpunten, en voor een ander deel door de media-aandacht voor incidenten in het vmbo.

Deze knelpunten vloeien enerzijds voort uit veranderende achtergrondkenmerken van leerlingen. Zo komen er steeds meer leerlingen van allochtone afkomst in het vmbo, zeker in de grote steden. Ook het aantal leerlingen met gedragsproblemen neemt toe. 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. Anderzijds kampt het vmbo met een aantal institutionele tekortkomingen. In hoofdstuk 3 bleek bijvoorbeeld dat de onderwijsregelgeving maatwerk in het vmbo belemmert. Het bestuurlijke traject voor scholen die onvoldoende presteren, wordt laat ingezet en vraagt veel tijd. Door capaciteits- en aansluitingsproblemen laat de opvang van leerlingen met gedragsproblemen – in en buiten het vmbo – te wensen over. Bovendien zijn lang niet alle leraren in het vmbo voldoende toegerust om de noodzakelijke begeleiding en zorg te geven aan de zorgleerlingen.

Er is ruimte om de prestaties van het vmbo te verbeteren met een aantal aanpassingen, die overigens géén fundamentele stelselwijziging vereisen. Een aantal van deze aanpassingen is al in gang gezet. Zo worden de wettelijke eisen aan de onderbouw en de kerndoelen in de basisvorming aangepast, komt er meer ruimte voor beroepsoriëntatie in de onderbouw en schept OCW extra zmk-plaatsen voor zorgleerlingen⁹⁹. Volgens de werkgroep zijn echter verdergaande beleidswijzigingen mogelijk en wenselijk. De werkgroep geeft in dit hoofdstuk een aantal beleidsaanbevelingen in overweging.

Vanuit haar opdracht richt de werkgroep zich bij de formulering van beleidsaanbevelingen op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De werkgroep beseft echter terdege dat het vmbo in de dagelijkse praktijk de verantwoordelijkheid is van docenten, begeleiders van leerlingen, schoolmanagement en schoolbestuur. Het is hun taak om een grote en zeer gedifferentieerde groep basisschoolverlaters onderwijs te bieden met een maatschappelijk perspectief. Deze taak vraagt motiverend onderwijs en passende begeleiding voor elke leerling. De aansluiting van de basisschool op het vmbo moet duidelijk zijn. Het onderwijs hoort consequent gericht te zijn op de doorlopende ontwikkeling van leerlingen. Verder doen vmbo-scholen er verstandig aan de organisatie van hun onderwijs in en tussen de sectoren af te stemmen met de mbo-scholen in hun directe omgeving, gelet op de doorstroomperspectieven van hun leerlingen. Regionale samenwerkingsverbanden tussen vmbo-scholen, mbo-instellingen en bedrijfsleven zijn hiertoe een prima middel. Zij kunnen hun leerlingen ook beter voorbereiden op het mbo en de arbeidsmarkt, door middel van beroepsoriëntatie in het vmbo. Volgens de werkgroep moet het vmbo in staat worden gesteld om zijn missie nog beter te vervullen. Deze overtuiging legitimeert de hierna geformuleerde aanbevelingen voor het beleid van de rijksoverheid.

1. Verantwoordelijkheden leggen daar waar ze horen;

In overeenstemming met het huidige beleid, moeten de verantwoordelijkheden in het vmbo verder gehergroepeerd worden. De inrichting en vormgeving van het onderwijsproces zelf kan het beste aan de professionals in de scholen worden toevertrouwd. De overheid heeft als taak de eindkwalificaties vast te leggen en scholen goed toe te rusten voor hun taak.

2. Consequenter ondersteunen, toezien en zonodig sanctioneren;

Meer eigen verantwoordelijkheid van scholen vraagt om helder en consequent toezicht. Dat moet ingebed zijn in een bestuurlijk kader, dat effectieve ondersteuning mogelijk maakt voor die scholen die in de problemen zitten. Nu gebeurt dit alleen voor scholen die echt ondermaats presteren. De werkgroep pleit voor een uitbreiding van het bestuurlijk traject tot een grotere groep van risicoscholen die door de bodem dreigen te zakken. Bovendien moet het bestuurlijk traject sneller worden toegepast na de eerste signalering van zwakke prestaties. Als blijkt dat het bestuurlijke traject onverhoopt niet tot resultaat leidt, moet de overheid vervolgens vaker dan nu daadwerkelijk de bekostiging betrekken in de sanctionering.

3. Beter toerusting van vmbo-scholen voor zorgleerlingen

Vmbo-scholen moeten beter worden toegerust om leerlingen op te vangen met gedrags- en leerproblemen. De werkgroep komt met enkele beleidsaanbevelingen, waardoor de opvang voor deze leerlingen in en buiten de vmbo-school verbeterd wordt.

⁹⁹ OCW (2005d)

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

In de aanbevelingen van de werkgroep ligt een duidelijk accent op grotere ruimte op de vmbo-scholen voor individueel maatwerk. Dat betekent dat de doorstroom naar het havo open dient te blijven voor de leerlingen voor wie het tijdens de schoolloopbaan de beste optie is gebleken. Daardoor kan ook de (onterecht) negatieve beeldvorming rond het vmbo verminderen.

5.2 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. Vanwege toegenomen knelpunten zoals uitval en een meer diverse populatie vraagt onderwijs steeds meer maatwerk; afgestemd op de individuele eigenschappen van leerlingen: zijn of haar ontwikkelingsfase, motivatie, aanleg.

Binnen het onderwijs, en zeker binnen het vmbo, zijn tal van vernieuwende initiatieven zichtbaar, die vaak heel perspectiefvol lijken. Meer ruimte voor een eigen invulling van het onderwijsproces kan die vernieuwing verder ondersteunen. De regeldruk moet dan verder afnemen.

Anderzijds moet wel duidelijk zijn waar die vrijheid in het onderwijsproces uiteindelijk toe leidt: de overheid moet de eindtermen van het vmbo blijven vastleggen. Zij heeft immers een systeemverantwoordelijkheid, die zich ook uitstrekt tot de aansluiting tussen de verschillende onderwijstypen. Binnen dit algemene kader komt de werkgroep tot de volgende meer specifieke aanbevelingen.

5.2.1 Kerndoelen basisvorming integreren in eindtermen

In de huidige basisvorming bepalen de kerndoelen de vakken in het eerste en tweede jaar, de uren die aan ieder vak besteed moeten worden én de inhoud die aan bod moet komen. Met de invoering van de nieuwe kerndoelen in 2006 (58 in plaats van de huidige 280) krijgen scholen meer ruimte. De nieuwe kerndoelen zijn globaler, de hoeveelheid vakken ligt niet meer vast en eenderde van de tijd kunnen scholen zelf invullen. Nog steeds echter zijn de kerndoelen verbonden aan de eerste twee leerjaren. De werkgroep beveelt aan de kerndoelen voor de basisvorming af te schaffen en te integreren in de eindtermen van het vmbo.

5.2.2 Eindtermen algemene vakken aanpassen

De overheid moet uiteindelijk de eindtermen vaststellen. De eindexamens worden daarop gebaseerd. De werkgroep meent dat het proces dat uiteindelijk leidt tot de totstandkoming van de eindtermen niet naar tevredenheid verloopt. De eindtermen voor de algemene vakken zijn afgeleid van die voor het havo en vwo (afgeleid van academische waarden). 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. Zo zou men vanuit de eisen die werkgevers stellen aan technische opgeleiden kunnen bepalen hoeveel en welke wiskunde leerlingen moeten beheersen. Ook zijn in het mbo en op de arbeidsmarkt sociale vaardigheden van groot belang. Deze vaardigheden moeten dan ook een plaats krijgen in de eindtermen, met name voor het vmbo-bb/kb. Op die manier kunnen vmbo-leerwegen beter afgestemd worden op goede doorstroming van vmbo naar mbo.

5.2.3 Intersectorale programma's vergemakkelijken

De huidige indeling van het onderwijs in vier sectoren heeft voor- en nadelen. Voordelen zijn de overzichtelijke indeling van het onderwijsproces in samenhangende programma's en de doorlopende leerwegen die zo ontstaan naar mbo en hbo. Maar een nadeel is dat leerlingen te vroeg (vaak al op 14-jarige leeftijd) worden gedwongen een keuze te maken. Daaraan zijn zij vaak nog niet toe. Het systeem van sectorkeuze zou flexibeler moeten worden opgezet, zodat het beter aansluit op het mbo en de behoeften in het bedrijfsleven. 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 uit de vier voorgeprogrammeerde richtingen. Deze leerlingen zouden bijvoorbeeld een deel van de vakken vrij kunnen kiezen – ook uit een andere sector.

5.2.4 Sanering bekostigingsregels

De bekostigingsregels moeten gestroomlijnd worden. Aparte stimuleringsregelingen en specifieke subsidies naast de lumpsumbekostiging bemoeilijken de bedrijfsvoering van de scholen: ze houden vaak een grote administratieve belasting in, ze kunnen strategisch gedrag uitlokken (dat erop is gericht de bijzondere financiering te verkrijgen), en de tijdelijkheid van veel van dit soort regelingen verstoort een structurele bedrijfsvoering op de scholen. Van de huidige regelingen (zie bijlage 2) vindt de werkgroep alleen de lwoo-bekostiging en de cumi-vo-regeling (en het zogenaamd 'leerplus-arrangement' dat daarvoor vanaf 1 januari 2007 in de plaats komt) zinvolle specifieke regelingen. De werkgroep bepleit een sanering van de bestaande specifieke regelingen en grote terughoudendheid bij het invoeren van nieuwe specifieke regelingen. Hoofregel moet zijn: bekostiging in de lumpsumfinanciering. Aparte stimuleringsregelingen moeten uitzondering blijven.

5.3 Consequenter ondersteunen, toezien en zonodig sanctioneren

Meer eigen verantwoordelijkheid van scholen vraagt van de overheid een scherpere verantwoordelijkheid voor noodzakelijke ondersteuning, toezicht en zonodig uiteindelijk sanctionerend optreden om een minimale onderwijskwaliteit te garanderen. Het gaat om een bestuurlijk traject, vooral gericht op scholen die in problemen verkeren – soms ook door eigen toedoen. Het betreft vaak scholen die geconfronteerd worden met combinaties van voortijdige uitval, een problematische leerlingensamenstelling, agressief gedrag van leerlingen, vernielingen, slechte huisvesting, hoog ziekteverzuim, problemen in de personeelsvoorziening, een schoolonvriendelijke omgeving, en een slechte reputatie. In dit kader doet de werkgroep de onderstaande aanbevelingen .

5.3.1 Eerdere identificatie probleemscholen

In het huidige onderwijstoezicht bestaat al een bestuurlijk traject voor zeer zwakke scholen. Het gaat dan om scholen waarvan de kwaliteit zeer ernstig te kort schiet. De werkgroep pleit ervoor om een vergelijkbaar bestuurlijk traject in te voeren voor zwakke scholen. De onderwijsinspectie moet deze scholen op het spoor komen en de problemen per geval in kaart brengen: van leerlingenbestand tot onderwijsproces, van pedagogisch klimaat tot zorgstructuur en van personeelsbestand tot management. De definitie van 'zwakke scholen' zal in overleg met de onderwijsinspectie een nadere invulling moeten

krijgen. Doordat deze scholen in een dergelijk bestuurlijk traject (verplicht) geholpen worden zich te verbeteren, kan voorkomen worden dat ze zeer zwakke scholen worden én wordt in ieder geval een minimale kwaliteit in alle scholen beter dan nu gewaarborgd.

5.3.2 Sneller optreden en daadwerkelijk sanctioneren

Het bestuurlijke traject moet niet alleen worden uitgebreid, maar de overheid moet ook sneller optreden en de bekostigingssanctie hanteren als de resultaten niet voldoende zijn. In de huidige situatie start de onderwijsinspectie een verbetertraject nadat bij een periodiek kwaliteitsonderzoek blijkt dat een school drie of meer jaren onvoldoende heeft gepresteerd. Als na twee of drie jaar het verbetertraject geen succes is gebleken, wordt de school aangemeld bij de minister voor een bestuurlijk traject. De minister maakt dan prestatieafspraken. Deze totale procedure duurt dus langer dan de periode dat een leerling op het vmbo doorbrengt. De werkgroep pleit ervoor dat de onderwijsinspectie eerder optreedt bij zeer zwakke en zwakke scholen. Als het bestuurlijke traject onverhoopt niet tot resultaat leidt, moet de overheid daadwerkelijk de bekostiging betrekken in de sanctionering. Nu gebeurt dat in de praktijk niet.

5.4 Betere toerusting van vmbo-scholen voor zorgleerlingen

De nieuwe zorgstructuur, die ongeveer tegelijk met het vmbo is ingevoerd, heeft enkele zwakke plekken. Het vmbo kampt met een groep leerlingen met gedragsproblemen. Incidenten komen in het vmbo dan ook vaker voor dan op andere vo-scholen en dit beïnvloedt de kwaliteit van het onderwijs aan de overige leerlingen. Ook voor het onderwijs aan deze zorgleerlingen bepleit de werkgroep meer ruimte voor individueel maatwerk, en minder eisen aan het theoretische gehalte van het onderwijsaanbod. Daardoor kunnen scholen beter aansluiten bij de mogelijkheden van veel leerlingen, zodat gedragsproblemen verminderd en voorkomen kunnen worden. Naast deze algemene maatregel bepleit de werkgroep de onderstaande, meer specifieke acties.

5.4.1 Invoering toezicht onderwijsinspectie op samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden vallen onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. De schoolbesturen bepalen zelf hoe zij het onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen willen inrichten. Ze kunnen een orthopedagogisch didactisch centrum inrichten, samen met andere partijen een reboundvoorziening in het leven roepen, psychologen en/of andere professionals inhuren, etc. De werkgroep acht het van belang dat in beeld wordt gebracht, bijvoorbeeld in een benchmark, hoe de verschillende samenwerkingsverbanden functioneren en wat de resultaten daarvan zijn. De onderwijsinspectie moet door middel van een toetsingskader bepalen of samenwerkingsverbanden en scholen hun doelen halen als het gaat om de onderwijsresultaten en prestaties op zorgterrein. Mocht dat niet het geval zijn, dan moeten er sancties kunnen volgen. Op deze wijze wil de werkgroep samenwerkingsverbanden die te weinig doen aan opvangvoorzieningen voor zorgleerlingen stimuleren om hier verbetering in aan te brengen.

5.4.2 Capaciteit opvang zorgleerlingen verruimen

In het vmbo zitten momenteel leerlingen – zowel met als zonder lwoo-indicatie – met gedragsproblemen die eigenlijk te zwaar zijn voor het vmbo. Dit komt door capaciteitsproblemen op het zmk – waarvoor sommige leerlingen wel geïndiceerd zijn, maar nog niet zijn toegelaten – en capaciteitsproblemen bij de opdc en de rebound-voorzieningen.

De werkgroep pleit ervoor de capaciteit bij het zmk en bij de instellingen van de samenwerkingsverbanden te verruimen. Ook moeten leerlingen tussentijds kunnen instromen in het zmk.

5.4.3 Geen toestemming ouders voor verwijderen leerlingen

Scholen zijn verplicht zich tot het uiterste in te spannen om leerlingen met gedragsproblemen elders onder te brengen als zij op school niet te handhaven zijn. Maar overplaatsing naar het zmk kan niet zonder toestemming van de ouders. In de praktijk blijkt het meer dan eens voor te komen dat onwil bij ouders om hieraan mee te werken een school ertoe kan brengen de leerling dan maar op school te houden. De werkgroep bepleit een regeling 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 ontfangen. De betrokken leerlingen mogen echter niet tussen wal en schip raken. Zij moeten bijvoorbeeld door een casemanager worden begeleid in een traject dat gericht is op overplaatsing naar een andere school, eventueel in combinatie met andere voorzieningen (zie optie 5.4.5.).

5.4.4 Toezicht leerplicht verscherpen

De taken van de leerplichtambtenaar staan helder in de leerplichtwet, maar de uitvoeringspraktijken niet. Dat betekent dat de ene school de leerplichtambtenaar veel later inschakelt dan de andere en ook leerplichtambtenaren opereren verschillend. Om aan deze verschillen een einde te maken, moet er een uitvoeringsprotocol worden opgesteld. De onderwijsinspectie moet toezien of scholen zich daaraan houden.

5.4.5 Ketenbenadering voor externe organisaties

De aansluiting tussen vmbo-scholen en externe voorzieningen, zoals het Bureau Jeugdzorg, laat te wensen over. Daarom moet er een ketenbenadering komen, met één casemanager, die verantwoordelijk is voor een goedlopende keten en waarin voor scholen duidelijk is op welke wijze zij een beroep kunnen doen op externe zorgverleners. De casemanager zou geleverd kunnen worden door bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg. Er moeten waarborgen komen voor een adequate bekostiging van deze taken. De ketenbenadering wordt momenteel uitgewerkt in het programma JONG.

5.4.6 Kwaliteit leraren verbeteren

Door de integratie van zorgleerlingen in het vmbo wordt er in pedagogisch en didactisch opzicht meer gevraagd van het onderwijzend personeel. De lerarenopleidingen spelen daar nog nauwelijks op in. Bovendien is er kennis verloren gegaan doordat de leraren die in het svo-lom werkten meestal niet zijn gaan werken in het vmbo¹⁰⁰. De werkgroep bepleit na te gaan hoe lerarenopleidingen hieraan alsnog tegemoet kunnen komen. Bijvoorbeeld door studenten een specialisatie vmbo aan te bieden, en voor leraren een aanvullende cursus te ontwikkelen (in het kader van de wet BIO). Een dergelijke post-initiële opleiding heeft als voordeel dat ook vmbo-leraren met een andere achtergrond pedagogische vaardigheden kunnen worden bijgebracht. De opleiding kan ook inspelen

¹⁰⁰ Algemene Rekenkamer (2004)

op het feit dat een vmbo-leraar in veel gevallen niet één vak doceert, omdat hij of zij deelneemt aan projectmatig onderwijs of in het lwoo voor de klas staat. Momenteel leiden de lerarenopleiding op voor één vak.

Vmbo-scholen in de vier grote steden hebben de meeste zorgleerlingen onder hun hoede. Tegelijkertijd zullen deze scholen het meest te kampen krijgen met de (verwachte) lerarentekorten¹⁰¹. Daarom moeten vmbo-leraren in de grote steden een hoger salaris kunnen krijgen dan in de rest van Nederland. Het extra geld dat daarmee gemoeid is, moet in de lumpsum voor de vmbo-scholen in de grote steden worden opgenomen.

5.4.7 Leerstandaarden basisschool invoeren

Het vmbo heeft te maken met leerlingen met zeer verschillende instroomniveaus, waardoor de diversiteit in een vmbo-klas te groot wordt. Dit is onder meer het gevolg van de pedagogisch-didactische aanpak op de basisschool, die uitgaat van de ontwikkeling van het kind en geen vaste minimale eindtermen kent. De werkgroep pleit voor de invoering van leerstandaarden voor de kernvakken in het basisonderwijs, zodat leerlingen met een 'gegarandeerd' minimumniveau doorstromen naar het voortgezet onderwijs. De leerstandaarden verbeteren de aansluiting tussen basisschool en het onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs, waaronder het vmbo. Basisscholen moeten wel de mogelijkheid krijgen om leerlingen tot het vereiste minimumniveau op te leiden, bijvoorbeeld door met schakelklassen te werken of door leerlingen een extra leerjaar te bieden om ze gericht bij te spijkeren. Extra geld om schakelklassen te creëren voor leerlingen met taalachterstanden is in 2004 al beschikbaar gesteld met de motie Verhagen en in 2005 met het Paasakkoord.

5.4.8 Aanpassen van de verblijfsduurregeling

Door de verblijfsduurverkorting is het voor scholen moeilijker geworden om leerlingen in het vmbo die beschikken over de juiste capaciteiten, maar die als gevolg van andere factoren (puberteit, problemen met de taal) achterstand hebben opgelopen, een jaar te laten overdoen. Scholen hebben als gevolg van de verblijfsduurbepijking minder mogelijkheden om rekening te houden met de ontwikkeling van individuele leerlingen. De werkgroep pleit ervoor de procedure te vereenvoudigen waarmee leerlingen langer dan 5 jaar in het vmbo gehouden kunnen worden. Daardoor wordt voorkomen dat zij op een te laag niveau het mbo instromen of voortijdig uitvallen.

5.5 Beleid (mede) ter verbetering van de beeldvorming van het vmbo

De beeldvorming rond het vmbo is niet altijd even positief. Eerder in dit rapport is de werkgroep daarop ingegaan. 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 heeft de invoering van het vmbo de mogelijkheid bemoeilijkt om na het vmbo-tl door te stromen naar het havo. In de grote steden speelt ook de veranderende leerlingenpopulatie een rol. Vmbo-scholen zijn daar meestal zwarte scholen. Net als in het basisonderwijs mijden autochtone ouders dergelijke scholen zoveel mogelijk. De

¹⁰¹ Regioplan (2003)

werkgroep beveelt een beleidsoptie aan die niet alleen het onderwijsproces moet verbeteren, maar die ook kan helpen om de (dikwijls onterechte) negatieve beeldvorming rond het vmbo te verbeteren.

5.5.1 Doorstroom naar havo; brugklassen en convenanten

Centraal in de aanbevelingen van de werkgroep staat de gedachte dat vmbo-scholen meer ruimte moeten krijgen in te spelen op individuele mogelijkheden van de leerlingen, gelet op de grote onderlinge verschillen tussen hen in aanleg, motivatie, en fase in de ontwikkeling. De huidige vormgeving van het basisonderwijs leidt ertoe, zoals eerder aangegeven, dat er soms wel twee jaar verschil zit in kennisniveau waarmee aankomende leerlingen het vmbo binnenkomen. Bovendien verschillen leerlingen onderling sterk als het gaat om het moment dat ze toe zijn aan een definitieve keuze voor een richting van de vervolopleiding.

De werkgroep pleit er in dit verband nadrukkelijk voor om de doorstroommogelijkheid van vmbo naar havo open te houden. De meeste leerlingen zullen in het vmbo doorstromen naar het mbo. Maar gezien de grote verschillen tussen leerlingen bij binnenkomst en tijdens de vmbo-schoolloopbaan, en het daarmee samenhangende streven naar individueel maatwerk, wil de werkgroep nadrukkelijk de mogelijkheid openhouden om vmob-tl-leerlingen door te laten doorstromen naar het havo, als dat het beste vervolg voor hen is. De professionaliteit van de leraren op de vmbo-scholen moet hierbij voorop staan; zij kunnen het beste beoordelen wat bij de leerling past. De huidige structuur van het onderwijsaanbod op de vmbo-scholen voorziet hierin.

In dit verband wijst de werkgroep nog wel op het volgende. Brugklassen in scholengemeenschappen kunnen voorkomen dat leerlingen te vroeg worden voorgeselecteerd voor de beroepsgerichte of de algemeen vormende richting in het voortgezet onderwijs. Voor categorale scholen kan hier een probleem liggen. Zij kunnen dit probleem oplossen door convenanten te sluiten met andere scholen voor voortgezet onderwijs. Een vmbo-school kan bijvoorbeeld afspraken maken met een havo, zodat leerlingen met de vereiste capaciteiten al in de eerste leerjaren kunnen overstappen naar het havo. Ook bieden dakpanbrugklassen goede perspectieven. Door deze mogelijkheid nadrukkelijk open te houden kan bovendien overadvisering bij de overgang naar het voortgezet onderwijs voorkomen worden.

5.5.2 Veiligheid bevorderen

Veiligheid in en om de school is een absolute voorwaarde voor goed onderwijs. De scholen zijn primair verantwoordelijk voor een adequaat veiligheidsbeleid. De betere opvang en determinatie van zorgleerlingen die de werkgroep voorstelt in 5.4, helpen de scholen om deze verantwoordelijkheid waar te maken. De werkgroep pleit er verder voor om gemeenten met scholen die functioneren in sociale omgevingen met meer dan gemiddelde veiligheidsrisico's extra ondersteuning te bieden. Het Grotestedenbeleid vormt een kader voor deze aspecten van veiligheid; via de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid kunnen met de G31 nadere prestatieafspraken worden gemaakt.

De werkgroep bepleit daarnaast aandacht voor het veiligheidsaspect van de huisvesting van scholen (overzichtelijke, niet te grote eenheden, mogelijkheden om leerlingen binnen het schoolterrein te houden, een overzichtelijke omgeving van de school). Ten slotte is de werkgroep van mening dat scholen afspraken moeten kunnen maken met de politie om preventief en curatief de veiligheid rondom en ook binnen de school te waarborgen.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2004), *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*, Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline 2003 en 2004*

CINOP (2005), *De doorstroom van vmbo naar mbo*, 's-Hertogenbosch

ECORYS NEI (2004), *Loopbaanmonitor onderwijs; Onderzoek naar de loopbanen van afgestudeerden van de lerarenopleiding 1970-2003*.

GION (2005), *De resultaten in het vmbo; Vergelijking van de schoolloopbanen en prestaties van VOCL '93 en VOCL '99 leerlingen*, Groningen

Cfi, *ILT*, 2004

Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Jeugdzorg (2004), *Zorg voor veiligheid*.

Inspectie van het Onderwijs (2005a), *Onderwijsverslag 2003-2004*, Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2005b), *Wachlijsten speciaal en voorgezet onderwijs*, Utrecht

ITS (2004), *In het tweede jaar voortgezet onderwijs, een vergelijking van leerlingen over en na de invoering van het vmbo met nadruk op cognitieve en sociale competenties*, Nijmegen

ITS (2005), *Voorstel voor een indicator voor de toedeling van middelen voor het leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs*, Nijmegen.

Laks (2005), *GO VMBO; Een onderzoek naar het oordeel van vmbo leerlingen over het vmbo*, Amsterdam

LCOJ-monitor 2004

Ministerie van OCenW (2001), *Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2002*

Ministerie van OCenW (2003), *Departementaal Jaarverslag 2002*, Den Haag

Ministerie van OCW (2004a), *Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*, 19 mei 2004, kamerstuk 2003-2004, 29240 nr. 5, Den Haag

Ministerie van OCW (2004b), *Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2005*.

Ministerie van OCW (2005a), *Kerncijfers 2000-2004*, Den Haag

Ministerie van OCW (2005b), *Referentieraming*, Den Haag

Ministerie van OCW (2005c), *VMBO: het betere werk – Onderwijs dat hoofd en handen verbindt* (brief aan de Tweede Kamer, april 2005)

Ministerie van OCW (2005d), *Uitwerkingsnotitie Korte termijn aanpak Zorgstelsel funderend onderwijs* (brief aan de Tweede Kamer, april 2005)

OECD (2004), *Education at a Glance*

Onderwijsraad (2004), *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?* Den Haag

Regioplan (2002). *Ziekteverzuim in het onderwijs: een vergelijking met andere sectoren en bedrijfstakken over de jaren 1997-2000*

Regioplan (2003). *Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2002-2003 , vacatures in het schooljaar 2002-2003*, Amsterdam.

Research voor Beleid (2004), *Agressie en geweld in het onderwijs*, Leiden

Sociaal Cultureel Plan Bureau (2002), *Voortgezet Onderwijs in de jaren '90*, Den Haag

SCP (2003), *Rapportage Minderheden*, den Haag

Velden, J. van, I. Vossen en M. Pat (2004). *Leraren gezocht! Onderzoek naar het lerarentekort in het Rotterdams primair en voortgezet onderwijs*, Rotterdam: Ecorys-NEI.

Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. H. Borstlap	Lid van de Raad van State
Secretariaat:	mw. drs. B.W.V. ten Cate drs. F.J. Willemsen	Ministerie van Financiën Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Leden:	drs. R.J. van den Brink drs. R. den Bak drs. H.A. Geerling drs. G.H. de Ruiter mw. mr. R.G.K. Voss mw. drs. C. den Broeder drs. P.M. Waasdorp drs. R.S. van Leent mw. dr. M.J. Reijnen drs. R.M.C. Prijkel mw. drs. S. Dobbelsteen dr. H.D. Webbink mw. drs. H.M. Bronnenman dr. K. Veling prof. dr. G.W. Meijnen	Ministerie van Algemene Zaken Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Inspectie van het Onderwijs Ministerie van Financiën Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Centraal Planbureau Sociaal en Cultureel Planbureau Voorzitter Johan de Witt College Universiteit van Amsterdam

Verder hebben aan de vergadering van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

- mw. drs. R. Hoogerboord (Ministerie van Algemene Zaken)
- drs. J.A.H.M. Leenders en drs. N.J. Nahuis (Ministerie van Financiën)
- mw. drs. A.S. Jansen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- mw. drs. J.H. Donk-Antonijs (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

De voorzitter uit zijn dank aan de scholen waaraan werkbezoeken zijn afgelegd:

- Montaigne Lyceum te Nootdorp
- Vader Rijn College te Utrecht

Bijlage 1: de visie van vmbo-leerlingen en van de politiek

“Iedereen heeft tegenwoordig een mening over het vmbo. Toch wordt in onze beleving de belangrijkste mening nog niet genoeg gehoord: de mening van de vmbo leerling zelf.” Zo opent het onderzoek dat het LAKS¹⁰² heeft uitgevoerd onder vmbo-leerlingen.

Het lijkt er inderdaad op dat iedereen een mening heeft over het vmbo. Het afgelopen jaar hebben veel politieke partijen hun visie geschetst op het vmbo. De werkgroep vindt het belangrijk om de lezers van het IBO-rapport naast de visie van het LAKS ook die van de politieke partijen te presenteren. Het laat zien dat het vmbo leeft, en dat het zich kan verheugen in een toenemende belangstelling.

Het LAKS

Het LAKS zocht antwoorden op de volgende vragen: 1) Hoe beoordelen de leerlingen de onderwijsvorm vmbo? Welke succesfactoren en welke knelpunten zijn er voor leerlingen op het vmbo? En 2) is er verschil tussen leerlingen uit grote steden en tussen leerlingen middelgrote steden en dorpen?

Een van de pluspunten van het vmbo is volgens het LAKS de geprofessionaliseerde zorgstructuur, die als een vangnet fungeert voor leerlingen die tussen wal en schip dreigen te raken. Het vmbo straalt daardoor ‘extra kracht’ uit. Ook over het onderwijsproces is het LAKS zeer te spreken. De leerlingen zijn tevreden over de balans tussen theorie en praktijk. Hun stages beschouwen ze als leerzaam en nuttig. Het vmbo is een sector met veel ‘innovatiekracht, aldus het LAKS: “Invoering van nieuwe lesmethoden, competentiegericht onderwijs; het begint juist vaak op vmbo scholen!”. De meeste leraren doen het daarbij uitstekend volgens de leerlingen: de verstandhouding tussen vmbo-leraren en -leerlingen is doorgaans erg goed en ze gaan ontspannen met elkaar om. Ten slotte bestaan er volgens het LAKS tussen grote steden aan de ene kant en middelgrote steden en dorpen aan de andere kant weinig verschillen in het vmbo, ook al verschillen de leerlingpopulaties sterk van elkaar.

De knelpunten die het LAKS ziet betreffen vooral de aansluiting tussen basisschool en het vmbo en de aansluiting tussen vmbo en vervolgonderwijs. De adviezen van de basisschool komen te vaak niet overeen met de leerweg waar de leerlingen uiteindelijk terechtkomen. De Cito-toets zou volgens het LAKS aangevuld moeten worden met vaardigheidstesten. In elk geval moet in het advies ook het gedrag meewegen. Voor de overgang naar het mbo baseren leerlingen zich vooral op de indrukken die zij opdoen bij open dagen. Zij maken echter nauwelijks gebruik van de diensten van de decaan. De decaan zou zelf eerder op leerlingen moeten afstappen waarvan duidelijk is dat ze nog geen keuze hebben gemaakt voor een vervolgopleiding. Het LAKS zegt ten slotte signalen opvangen te hebben dat schooluitval (met name) in grote steden voor kan komen doordat ouders/opvoeders (te) weinig financiële middelen hebben.

¹⁰² Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) (2005)

PvdA

De PvdA vindt dat in het voortgezet onderwijs praktische vaardigheden worden ondergewaardeerd. De meeste lesstof is volgens de sociaal-democraten gemaakt volgens het 'theezakjesmodel': het is een slap aftreksel van de (theoretische) vwo- en havo-lesstof, waarmee de eigen kwaliteiten van het vmbo niet tot hun recht kunnen komen. Deze onderwaarding leidt er volgens de PvdA uiteindelijk toe dat veel vmbo'ers de school al voor gezien houden voordat zij een diploma hebben behaald. Dat is dan ook een van de grootste problemen van het vmbo, aldus de PvdA, die onder meer pleit voor meer leren in de praktijk, een diplomabonus voor leerlingen die het vmbo met een diploma verlaten en betere begeleiding van leerlingen bij de overgangen van het ene type onderwijs naar het andere (basisschool – voortgezet onderwijs – beroepsonderwijs).

103104

CDA

Het CDA kwam in april 2005 met het 'Actieplan Beroepsonderwijs'. Dat is een 10-puntenplan dat naast meer ruimte voor maatwerk een 'startkwalificatie vakmanschap' aanbeveelt (voor leerlingen die onder mbo-niveau 2 examen doen). De christen-democraten pleiten verder voor flexibele vmbo-examens die theorie en praktijk combineren en die (beter) aansluiten bij het vervolgonderwijs. Andere elementen in het plan zijn onder meer persoonlijke begeleiding en een verlengde 'leer-werkplicht' tot 23 jaar', meer praktijk in de theoretische leerweg, meer wisselwerking tussen school en praktijk en bindende afspraken over doorlopende leerlijnen.

VVD

De VVD bracht eind 2004 een notitie uit over het vmbo¹⁰⁵. De liberalen willen het vmbo afschaffen, en daarvoor in de plaats een 'vakwerkschool' invoeren. Daarnaast moet er een 'mavo nieuwe stijl' komen. Volgens de VVD zijn de verschillen tussen leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg en het vmbo-tl zó groot, dat ze eigenlijk niet tot één onderwijssoort gerekend kunnen worden. Voor het leerwegondersteunend onderwijs moet een aparte onderwijsvorm geschapen worden, zodat leerlingen met ernstige leer- en/of gedragsproblemen het zichzelf en anderen niet te moeilijk maken in het reguliere onderwijs. Verder bepleit de VVD onder meer een doorlopende leerlijn vmbo-mbo, eventueel zonder vmbo-examen, en een betere aansluiting met bedrijfsleven en arbeidsmarkt.

D66

D66¹⁰⁶ hecht sterk aan de 'menselijke maat', en vindt dat er een einde moet komen aan de 'gedwongen schaalvergroting in het onderwijs'. Vmbo, middelbaar en hoger beroepsonderwijs moeten zich ontwikkelen tot een brede kennisinstelling, waar ook mensen terecht kunnen die op latere leeftijd een ander beroep willen gaan uitoefenen. Leerlingen moeten langer stage kunnen lopen in bedrijven. Belangrijke knelpunten zijn volgens D66 voortijdig schoolverlaten en de 15 vakken van de basisvorming in de beroepsgerichte opleidingen.

¹⁰³PvdA Tweede-Kamerfractie, *Lang leve het vmbo*, 2004

¹⁰⁴www.pvda.nl

¹⁰⁵VVD, *Oog voor ongekennd talent*, 2004

¹⁰⁶bron

SP

De SP¹⁰⁷ constateert dat het lerarentekort en de schooluitval groter zijn op het vmbo dan op andere scholen. Als scholen worden gesloten omdat ze 'te zwart' worden, dan zijn het vmbo-scholen, zo stelt de SP. Ook is de meeste agressie daar te vinden. De SP heeft een enquête uitgevoerd onder leraren in het vmbo¹⁰⁸, en hen gevraagd de grootste problemen te benoemen. Volgens hen is voor de leerlingen het onderwijs te moeilijk, zijn de groepen te groot en is er te weinig zorg. Zelf hebben de leraren vooral last van een te grote werkdruk, van de bureaucratie en van de groepsgrootte. De SP vindt dat de school teruggegeven moet worden aan de leraar.

GroenLinks

GroenLinks¹⁰⁹ ziet het vmbo als 'absolute topprioriteit van het onderwijsbeleid'. Het kabinet 'schenkt volgens GroenLinks te veel aandacht aan de top van het onderwijs, en verwaarloost de basis van het onderwijs en de kenniseconomie. GroenLinks wil achterstanden in het vmbo bestrijden en de kwaliteit van het onderwijs verhogen. Daarvoor is onder meer persoonlijke aandacht nodig, evenals zorg op maat, meer handen in de klas, betere beloning van leraren en een toeslag voor scholen in de G4.

¹⁰⁷ www.sp.nl/vmbo

¹⁰⁸ SP, Het vmbo verdient beter, 2004

¹⁰⁹ <http://www.groenlinks.nl/standpunten/vmbo/view>

Bijlage 2: Bekostiging voortgezet onderwijs

Scholen worden op twee manieren bekostigd: de algemene bekostiging en de aanvullende bekostiging. Het lumpsumstelsel is tussen 1996 en 1998 ingevoerd. De belangrijkste reden was dat de bestaande bekostiging erg divers en gecompliceerd was: elke schoolsoort kende zijn eigen formule op tal van onderdelen. Het totale aantal formules liep tegen de honderd.

Algemene bekostiging anno 2005

Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen de algemene bekostiging, ook wel lumpsum, toegekend voor twee onderdelen:

- Bekostiging exploitatiekosten (materiële component)
- Personele bekostiging (personele component)

Scholen mogen zelf weten hoe ze hun geld besteden (lumpsum). Als een leerling wordt overgedragen naar een andere school behoudt de 'oude' school de bekostiging. Wel kunnen de scholen een verrekening afspreken.

Materiële component

De bekostiging voor de exploitatiekosten van de scholen heeft betrekking op de volgende drie componenten: (i) schoonmaken, (ii) instandhouding gebouwen, zoals onderhoud en bouwkundige aanpassingen en (iii) energie- en waterverbruik, (leer)middelen, administratie, bestuur en beheer (ABB), loopbaanoriëntatie en begeleiding en publiekrechtelijke heffingen.

De bekostiging voor exploitatiekosten omvat:

- een vast bedrag per school (afhankelijk van het type school)
- een bedrag dat afhankelijk is van de normatieve ruimtebehoefte per leerling (afhankelijk van vak en leerling)
- en een bedrag dat afhankelijk is van het aantal leerlingen $(t-1)^{110}$ van de school.

Deze bedragen kunnen per schoolsoort en per groep van leerlingen verschillen.

Daarnaast kunnen de bedragen die afhankelijk zijn van de leerlingen verschillen voor de eerste twee leerjaren van de school en de overige leerjaren.

Personele component

De bekostigingssystematiek voor de personele formatie bestaat uit een normatieve formatie uitgedrukt in fulltime equivalenten (fte's). De omvang van de normatieve formatie wordt bepaald door:

- ratio's (aantal leerlingen per fte, afhankelijk van personeelscategorie en schoolsoort)
- een vaste voet
- opslagpercentages.

¹¹⁰ Op basis van de schoolopgave van het aantal leerlingen op 1 oktober van het jaar ervoor.

Voor alle drie de personeelscategorieën¹¹¹ is er een aparte ratio die de verhouding aangeeft van 1 fte per aantal leerlingen. Deze ratio verschilt bij de leraren ook weer per schoolsoort.¹¹² Op basis van deze ratio en het leerlingaantal (t-1) wordt bepaald hoeveel FTE's de school heeft. Per personeelscategorie is een landelijk gemiddelde personeelslast (GPL) bepaald. De GPL verschilt ook weer per schoolsoort. Het GPL-bedrag kan beïnvloed worden door de algemene salarismaatregelen en door de incidentele looncomponent (ILO).

Omdat de GPL verschilt per schoolsoort, krijgt een categorale vmbo-school minder geld per leerling dan een scholengemeenschap. In het geval een categorale vbo-, mavo- of vmbo-school fuseert met een categorale vwo, havo, of een havo/vwo-scholengemeenschap levert dit een voordeel van 225 euro per leerling op, ofwel circa 4% van de bekostiging per leerling. Andere fusies leveren minder op per leerling.

Aanvullende bekostiging

Naast de lumpsum krijgen scholen nog aanvullende bekostiging. Dit is bedoeld voor specifieke leerlingen of voor specifieke projecten.

Automatisch (zonder aanvraag)

- Lwoo-leerlingen: Voor elke leerling die geïndiceerd is voor lwoo, krijgt een school €3800 extra bovenop de lumpsum. In totaal gaat het om ongeveer 283 miljoen euro.
- Regeling doorontwikkeling voortgezet middelbaar beroepsonderwijs: Bijdrage per leerling (30 tot 50 euro) voor vmbo-scholen om hun onderwijs inhoudelijk te vernieuwen. Alle scholen ontvangen dit zonder voorafgaande aanvraagprocedure. Regeling geldt 3 jaren. Het gaat om 6 miljoen euro.
- Regeling Impuls beroepskolom 2002-2005 voor vbo, mbo en landelijke organen beroepsonderwijs: Voor deze 3 jaar is 136 miljoen vrijgemaakt om de positie van het beroepsonderwijs te versterken. Hiervan is 67 miljoen beschikbaar voor vmbo. 30 miljoen zit in de materiele bekostiging, 37 miljoen gaat via een opslag naar de scholen op basis van het aantal vmbo-leerlingen in de leerjaren 3 en 4. Vanaf 2006 wordt bestedingsdoel opnieuw bepaald.
- Regeling aanvullende bekostiging in verband met arbeidsmarktknelpunten in het VO 2004 en 2005: Aanvullende bekostiging om arbeidsmarktknelpunten te verminderen. Het gaat om 7 miljoen euro.
- Regeling aanvullende bekostiging nascholing voor de risicoregio's in het voortgezet onderwijs 2004 - 2005: Middelen (iets meer dan een miljoen euro) voor onderhoud en de bekwaamheid van het personeel aan scholen in door de minister aangewezen risico aangemerkte regio's. De bekostiging wordt zonder aanvraagprocedure beschikbaar gesteld. Het gaat om 4,8 miljoen euro.

Automatisch na gegevenslevering

Voor enkele regelingen moet de school aangeven om hoeveel personen of leerlingen het gaat. Toekenning volgt daarna automatisch. De accountant moet juistheid opgave bepalen.

- Cumi-regeling: Bedoeld om taalachterstanden van allochtone leerlingen bij te spijkeren. Scholen kunnen voor allochtone leerlingen aanvullende bekostiging

¹¹¹ Directeur, leraren en onderwijsondersteunend personeel

¹¹² Er zijn vier schoolsoorten: 1) mavo, vbo met 1 of 2 afdelingen; 2) idem met 3 of 4 afdelingen; 3) categoriaal lwoo met 1 of 2 of 3 of meer afdelingen; 4) sgs mavo/vbo-lwoo en zelfstandig praktijkonderwijs

aanvragen. Het gaat om ruim 25.000 leerlingen¹¹³ en 46,5 miljoen euro. In de toekomst zal de cumi-vo-regeling worden omgevormd tot een nieuwe regeling, het leerplusarrangement. Het geld gaat dan naar de scholen waar de problemen zich opstapelen, vooral de vmbo-scholen in de grote steden. Doel van de nieuwe regeling is om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, recht te doen aan verscheidenheid en de prestaties te maximaliseren.

- Regeling bijdrage kosten zij-instromers 2004 - 2006 voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs: Tegemoetkoming (in totaal zo'n 70.000 euro) voor scholen die zij-instromers benoemen in 2004 tot 2007. Het gaat om 10,7 miljoen euro.
- Regeling stagebegeleidingsvergoeding voor scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie: stagevergoeding van universiteiten en ho voor het begeleiden van stagiaires. Het gaat om 6,4 miljoen euro.
- Verlenging Regeling opleiden in de school voor primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve), 2004 - 2006: Scholen kunnen een opstartsubsidie ontvangen voor activiteiten die gericht zijn op het vormgeven van een infrastructuur voor opleiden en begeleiden in de school. Het gaat om 8,5 miljoen euro.

Aanvraagprocedure

Tenslotte moeten scholen soms een aanvraag indienen, die moet worden goedgekeurd. Dit betreft over het algemeen regelingen die voor enkele jaren worden vastgesteld een waarvan de budgethoogte per jaar wordt bepaald.

- Subsidieregeling innovatiearrangement: impulsmiddelen voor projecten voor het verspreiden van innovaties ter versterking van het gehele beroepsonderwijs. Het gaat om 15 miljoen euro.
- Kaderregeling innovaties voortgezet onderwijs: Scholen (ook praktijkonderwijs) kunnen voor projecten die gericht zijn op versterking en vernieuwing van het leerproces van jongeren aanvullende bekostiging ontvangen. Doel is scholen die nieuwe wegen banen een steun in de rug te geven en aan te moedigen het resultaat te geven én aan te moedigen het resultaat van hun activiteiten te delen met anderen (WVO, artikel 85a en 89) Het gaat om 7 miljoen euro.
- Nieuwe subsidieregeling nationale programma's voor internationalisering in het primair en voortgezet onderwijs. Specifieke bekostiging ter bevordering van internationale samenwerking in Europa. Scholen kunnen een bijdrage krijgen om leerlingen voor te bereiden op de internationale samenleving die in EU-verband steeds meer gestalte krijgt. Het gaat om 2,9 miljoen euro.

¹¹³ OCW (2004b)

Bijlage 3: veiligheid in het vmbo

Percentages scholen voor voortgezet onderwijs met incidenten in het schooljaar 2003/2004 (tussen haakjes de percentages van het vorige schooljaar, voor zover bekend; scholen voor praktijkonderwijs zijn niet eerder ondervraagd

	Minimaal enkele keren per jaar				Wekelijks			
	pro	vmbo	havo	vwo	pro	vmbo	havo	vwo
Incidenten tussen leerlingen onderling								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	97	100 (97)	94 (94)	91 (68)	40	26 (26)	7 (8)	7 (5)
Discriminerende opmerkingen	93	94 (90)	80 (76)	72 (54)	23	15 (18)	7 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	94	99 (98)	87 (92)	88 (74)	3	4 (9)	3 (2)	3 (0)
Fysiek geweld	87	82 (83)	57 (55)	51 (27)	0	2 (2)	1 (0)	0 (0)
Incidenten tussen personeelsleden onderling								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	3	8 (9)	14 (9)	10 (5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	1	5 (6)	6 (9)	3 (7)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	2	2 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	2	0 (1)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	88	84 (85)	70 (66)	61 (50)	4	5 (4)	3 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	32	51 (41)	36 (39)	25 (26)	0	2 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	30	30 (39)	24 (20)	11 (14)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	30	6 (17)	5 (1)	4 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Incidenten tussen ouders en personeelsleden								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	54	55 (53)	44 (22)	33 (16)	0	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	18	21 (22)	9 (5)	3 (10)	0	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	3	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	10	8 (5)	0 (0)	3 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)