
Vergaderjaar 2005–2006

27 451

Koers BVE

Nr. 53

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2006

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van het interdepartementale beleids-
onderzoek BVE.¹ Het rapport gaat, zoals gebruikelijk, vergezeld van de
reactie van het kabinet.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatie-
punt Tweede Kamer.

Kabinetsreactie op het IBO-BVE

Deze brief is de beleidsreactie van het kabinet op het *Rapport IBO BVE, Risicoleerlingen en hun leerloopbanen in het MBO*. Het genoemde Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (rapport is bijgevoegd) is in opdracht van de ministerraad verricht door een breed samengestelde ambtelijke werkgroep die onder het onafhankelijk voorzitterschap stond van drs. S.P. van den Eijnden, Voorzitter van het Bestuur van het NUFFIC.

Opdracht aan de IBO-werkgroep

Centraal in de opdracht aan de werkgroep stond de vraag in hoeverre de overheid via de huidige bekostiging en bijbehorende regelgeving de juiste randvoorwaarden schept voor kwalitatief goed, toegankelijk, doelmatig en beheersbaar MBO onder andere tot uitdrukking komend in een doorlopende leerlijn.

Aanpak door de werkgroep

Ter beantwoording heeft de werkgroep vanuit twee invalshoeken naar het stelsel voor MBO gekeken. Naast een beschrijving van het stelsel zelf heeft men de leerloopbaan van de leerling als uitgangspunt genomen. Die aanpak leidt tot belangwekkende inzichten. Zo becijfert men de kans dat een leerling met een indicatie voor leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo) vanuit het VMBO in één doorlopende leerweg tot een MBO-diploma op het niveau van de startkwalificatie (niveau 2) kan komen op minder dan 1 : 4 (p.25).

Gedeeld gevoelen van de werkgroep

De werkgroep is unaniem van mening dat het loont te investeren in MBO-deelnemers die risico's lopen. De vaak meervoudige problematiek is het grootst rond de niveaus 1 en 2. Daar bevinden zich de meest kwetsbare deelnemers, daar zijn allochtonen oververtegenwoordigd, daar is de uitval het grootst.

Oordeel kabinet daarover

Het kabinet deelt de analyse van de werkgroep op het punt van de noodzaak en urgentie te komen tot structurele extra inzet. Het kabinet komt hier in het kader van de behandeling van de Voorjaarsnota met een geconcretiseerde aanpak op terug.

Opties voor beleid volgens de werkgroep

De werkgroep komt voorts tot de conclusie dat een aantal wissels in het bestel niet optimaal functioneert. Tegelijkertijd stelt de werkgroep vast dat het door het ontbreken van goede informatie niet goed mogelijk is de meest effectieve aanpak aan te wijzen. Niettemin doet de werkgroep een achttal aanbevelingen. Vijf daarvan kwalificeert de werkgroep als *evergreens*: maatregelen die al in gang zijn gezet en die de werkgroep van harte ondersteunt. De rapportage vervolgt met drie opties voor nieuw beleid en sluit af met opties die betrekking hebben op de allocatie. Hieronder komen die puntsgewijs aan de orde: steeds eerst een korte beschrijving van de betreffende aanbeveling van de werkgroep, gevolgd door de reactie van het kabinet.

1. Weinig bekend over effectiviteit beleid; experiment ligt voor de hand

De werkgroep is van oordeel dat het ontbreken van een sluitende registratie leidt tot fragmentarisch beleid. In dat verband onderstreept hij het belang van de invoering van het onderwijsnummer en een goede verantwoording. Een belangrijke conclusie is dat er geen evidence-based onderzoek beschikbaar is naar de effectiviteit van VSV-beleid. De werkgroep is van mening dat middelen ingezet zouden moeten worden voor experimenten om na te gaan welke aanpak echt werkt. Bij wijze van voorbeeld wijst men op een door het Centraal Planbureau gesignaleerd experiment met een zogenaamde Education Maintenance Allowance (EMA) in Groot-Britannië. Voorts geeft de werkgroep aan dat de conclusie, dat het werken met (positieve) financiële prikkels werkt bij uitvalbestrijdingsprojecten, een gegeven is dat bij het uitwerken van beleid kan worden meegenomen.

Reactie kabinet

Het is op zichzelf juist dat er een gebrek is aan evidence based onderzoek. Het is echter ook zo dat de groep waar het om gaat enorm divers is. Naast generieke maatregelen is dan vooral maatwerk geboden. Het is belangrijk en urgent om ook in het MBO ten behoeve van risicoleerlingen een op dat maatwerk toegespitste structuur in te richten, een structuur die ook effectief aansluit bij de diverse achtergronden en (opvoed)culturen van de leerlingen. Die is er nu wel in het PO en het VO, terwijl er op dit moment in het MBO slechts sprake kan zijn van losse projecten die nauwelijks een vervolg kunnen krijgen. Een dergelijke structuur zou zodanig ingericht moeten worden dat variëteit in instrumentatie en maatwerk binnen het onderwijs mogelijk is en dat, na goede evaluatie, systematische uitwisseling plaatsvindt van bewezen «good practices».

De registratie wordt onderdeel van het onderwijsnummer. Invoering daarvan is, afhankelijk van de uitkomsten van het zogenaamde schaduw-draaien, voorzien in 2006 of 2007. Het kabinet gaat ervan uit dat hiermee een sluitende registratie ontstaat van leerlingkenmerken die in verband met de zorgstructuur relevant zijn.

Het kabinet is op zichzelf een voorstander van experimenten en komt daar verderop in deze reactie ook nog concreter op terug (bij aanbeveling 7 leertrajecten). Het is echter niet van plan een experiment op te zetten met zoiets als een Education Maintenance Allowance. De opbrengst in Groot-Britannië is onvoldoende helder. Het kabinet heeft dan ook niet de behoefte een premie op aanwezigheid te zetten. Verlenging van de leerplicht tot de 18-de verjaardag achten wij, gelet ook op ervaring in het buitenland, een beter middel.

2. Goede overdracht vmbo-mbo

De werkgroep constateert dat het beleid de goede kant op gaat en wijst daarbij onder meer op de per 1 januari 2006 in werking getreden wetgeving die een doorlopende leerlijn over de grenzen van de sectoren VMBO en MBO beter mogelijk maakt. De werkgroep beveelt aan informatie over leerlingen te koppelen en inzichtelijk te maken.

Reactie kabinet

Het kabinet deelt de conclusie van de werkgroep. In de nota Aanval op de Uitval, Perspectief en Actie heeft de minister van OCW hieraan een uitge-

breide passage gewijd (zie 1.2 Soepele overgangen). In het kader van deze reactie volstaat het kabinet met een verwijzing.

3. Didactiek

De werkgroep pleit ervoor dat lerarenopleidingen inspelen op de veranderende leerlingpopulatie. In het verlengde hiervan moet in het curriculum van lerarenopleidingen meer aandacht worden besteed aan didactiek en vaardigheden ten aanzien van het onderwijzen en begeleiden van risicoleerlingen.

Reactie kabinet

Het adequaat kunnen onderwijzen en begeleiden van risicoleerlingen komt tot uitdrukking in de landelijk geldende minimumeisen, neergelegd in de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, waaraan leraren moeten voldoen. Titel 3 beschrijft de bekwaamheidseisen VMBO, onderbouw HAVO en VWO, praktijkonderwijs, en BVE. De bekwaamheidseisen omvatten zeven competenties, waaronder begrepen de pedagogische competentie en de vakinhoudelijke & didactische competentie. In deze bekwaamheidseisen wordt nadrukkelijk aangegeven dat de leraar VO en de docent BVE moeten kunnen inspelen op de veranderende leerlingpopulatie. Het zijn de leraren zelf die, onder regie van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL), de noodzakelijke bekwaamheden hebben beschreven. Met ingang van 1 augustus 2006 treden de bekwaamheidseisen in werking. De lerarenopleidingen moeten tot die bekwaamheidseisen opleiden. Het Landelijk Platform Beroepen in het onderwijs (LPBO) beoordeelt periodiek de werking van de bekwaamheidseisen en stelt tenminste eenmaal per zes jaar vast of er reden is voor herijking van de bekwaamheidseisen. Het kabinet is van oordeel dat hiermee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de werkgroep.

4. Personeelsbeleid

De werkgroep constateert dat instellingen (te) weinig gebruik maken van de mogelijkheden personele middelen daar in te zetten waar het onderwijs aan risicoleerlingen het meeste baat bij heeft. De werkgroep wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de sector en roept ROC's op de mogelijkheden te benutten die de CAO biedt om docenten extra te belonen die juist bekwaam zijn in het begeleiden en onderwijzen van risicoleerlingen. Daarnaast zou de kennis en kunde van de inburgeringsdocenten kunnen worden benut voor onderwijs aan deze leerlingen, zodat die ook voor het onderwijs beschikbaar blijven.

Reactie kabinet

De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en de inzet daarvan berust bij de instellingen. Zij zijn de werkgevers. Het kabinet treedt niet in die verantwoordelijkheid, maar onderschrijft wel voluit het pleidooi van de werkgroep. Zowel op het punt van de CAO als op het punt van de inzet van inburgeringsdocenten roept het kabinet de instellingen dan ook op, voor zover dat (nog) niet het geval is, hun verantwoordelijkheid te nemen en zich daarvoor ook publiekelijk te verantwoorden.

5. Structurele aanpak

De werkgroep pleit er voor op te houden met wat zij noemt het incidentele fragmentarische beleid van quick-wins en in plaats daarvan in te zetten op structurele maatregelen en financiering, met meer nadruk op preventie.

Reactie kabinet

Van het nemen van winst word je nooit armer. In de notitie Aanval op de Uitval kondigt de minister van OCW het uitrollen aan van een groot aantal quick wins die in de praktijk hun meerwaarde hebben bewezen. Die aanpak is gericht op preventie. Maar waar het inderdaad om gaat is dat de aanpak van risicoleerlingen in het MBO is ingebed in een zorgstructuur. Voor de leerling die zich vanuit het VMBO met leerweg ondersteunend onderwijs en wellicht ook nog een rugzak aanmeldt bij het ROC zou een op maatwerk toegespitste zorgstructuur beschikbaar moeten zijn. Dat is nu niet het geval. Zoals hierboven gezegd: het kabinet deelt de analyse van de werkgroep op het punt van de noodzaak te komen tot structurele extra inzet. Het kabinet geeft er de voorkeur in dat verband niet langer de ambigue term risicoleerlingen te hanteren. Het begrip zorgleerlingen drukt veel beter uit waar het in de kern om gaat. Het kabinet komt hier in het kader van de behandeling van de Voorjaarsnota met een geconcretiseerde aanpak op terug.

Opties voor aanvullend beleid volgens de werkgroep

Naast de hiervoor behandelde evergreens draagt de werkgroep een drietal opties voor aanvullend beleid aan. De werkgroep verbindt hieraan de voorwaarde dat mochten deze beleidsopties ten uitvoer worden gebracht zij geëvalueerd worden op doeltreffendheid.

6. Assessment (intake procedure)

De werkgroep pleit voor een diagnose- of assessment-moment, waarin wordt vastgesteld of een startkwalificatie haalbaar is en op welke manier dat eventueel kan. Het assessment zou moeten plaatsvinden bij de overgang van VMBO naar MBO. De werkgroep ziet het als een instrument dat te gebruiken is, naast het examen VMBO, om competenties, wensen en potenties vast te stellen en op basis daarvan te komen tot een adequate leerloopbaan voor de individuele deelnemer. De onderwijsinspectie zou er volgens de werkgroep op toe moeten zien dat het assessment binnen instellingen zorgvuldig wordt uitgevoerd.

Reactie kabinet

Het kabinet is overtuigd van het nut en de noodzaak van een assessment als diagnostisch instrument naast het examen. Dat helpt bij de matching van verwachtingen en (on)mogelijkheden. Zijn er bijvoorbeeld taalachterstanden die reparatie behoeven? Dat type inventarisatie past ook bij het onderwijs. Een goede docent stelt zich immers voorafgaand aan het geven van een les altijd op de hoogte van de beginsituatie waarin de leerlingen zich bevinden. Het maken van goede intakeprocedures behoort naar het oordeel van het kabinet tot de basisvaardigheden in het onderwijs. Zowel docenten als scholen dienen die te beheersen. In de praktijk blijkt daarbij ook het belang van een goede loopbaanoriëntatie bij de leerling. Dat geldt in het bijzonder bij zorgleerlingen in de overgang van VMBO naar MBO.

Het is echter wel de vraag of het wenselijk is dat de overheid het assessment dwingend voorschrijft, ervan uitgaande dat een goede intake de start vormt van het onderwijsleerproces waarvoor de scholen verantwoordelijk zijn.

Voorkomen moet worden dat er van overheidswege nieuwe, zwaar opgetuigde bureaucratische procedures ontstaan. Het kabinet gaat daarom nu eerst met de Bve-raad bespreken of de sector zelf op korte termijn een diagnostisch assessment kan inrichten, in de zin zoals de werkgroep dat

aanbeveelt. Want dat het er moet komen staat, wat het kabinet betreft, buiten kijf.

7. Leertrajecten

De werkgroep onderscheidt verschillende groepen zorgleerlingen. Hij komt op grond daarvan tot een aantal onderscheiden aanbevelingen met betrekking tot mogelijke leertrajecten. De werkgroep is van oordeel dat de hoofdroutes binnen de reguliere BOL/BBL-trajecten vorm kunnen worden gegeven. Daarbij beveelt de werkgroep de inzet van mentoren of *case-managers* vanuit het ROC aan en onderlinge informatieuitwisseling tussen partijen zoals gemeente, RMC en CWI met melding van uitval bij het ROC. De werkgroep erkent dat een deel van de leerlingenpopulatie, op basis van het ontbreken van voldoende (cognitieve) capaciteiten, niet in staat moet worden geacht een startkwalificatie te halen. Voor deze groep beveelt de werkgroep aan, in het verlengde van het advies van de Raad voor Werk en Inkomen, in overleg met de sociale partners, waar dat onder het startkwalificatieniveau 2 kan, sectorstartniveaus te ontwikkelen. Voor leerlingen die niet gemotiveerd zijn om een startkwalificatie te halen in de school, maar wel over de capaciteiten beschikken en liever snel aan het werk gaan, kan, naar het oordeel van de werkgroep, een leertraject worden ontwikkeld waarbij deelnemers leren via de praktijk en, onder regie van het ROC, direct vanuit het VMBO aan het werk gaan. Via assessment en EVC-procedures zouden deze leerlingen uiteindelijk tot de startkwalificatie kunnen worden gebracht. De werkgroep noemt dit «de derde weg» en meent dat deze ook binnen de BBL vorm kan worden gegeven. De werkgroep signaleert naast mogelijkheden ook randvoorwaarden, waaronder toezicht door de Inspectie.

Om het vinden van leerwerkplekken voor zorgleerlingen te bevorderen bepleit de werkgroep een wat ruimere structuur rondom de definiëring van de BPV-plaats.

Ook bepleit de werkgroep (tijdelijke) praktijk simulatie voor zorgleerlingen die nog niet zover zijn dat zij hetzij via school, hetzij via arbeid aan de slag kunnen.

Reactie kabinet

De aanbeveling met betrekking tot leertrajecten bevat veel waardevolle ingrediënten. Met het oog op het terugdringen van het aantal Voortijdig Schoolverlaters is de belangrijkste wellicht het goed onderbouwde pleidooi voor een derde weg, als aanvulling voor zorgleerlingen naast de reeds bestaande institutionele routes. Wij zullen graag op korte termijn nog nader bezien welke (combinaties) daarvan, redenerend vanuit het onderwijs gericht op de zorgleerlingen in het MBO, met vrucht kunnen worden ingezet rondom de derde weg (in de Perspectievennota aangeduid als werktraject). Het kabinet hecht aan zorgvuldige introductie van dergelijke trajecten. Het wil, vanwege de urgentie, nog dit jaar starten met experimenten. Vrijwel elk ROC richt ook nu al op de één of andere manier trajecten voor zorgleerlingen in. De werkgroep bezocht een concreet voorbeeld (SterkWerk te Rotterdam), maar er zijn daar en ook elders veel meer concrete voorbeelden. Het kabinet wil dergelijke voorbeelden systematisch stimuleren en ze, bij gebleken positieve evaluatie, breder uitrollen naar andere ROC's, opdat succesvolle «good practices» ook daadwerkelijk kunnen beklijven.

8. Regie bij ROC

De werkgroep is van mening dat een goede samenwerking in de regio van groot belang is in het beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De werkgroep bepleit regie daarop door één partij. Hij beveelt daartoe het

ROC aan en meent dat de rijksoverheid de regiefunctie van het ROC kan versterken door er voor te zorgen dat verschillende regelgevingen en wettelijke taken beter op elkaar worden afgestemd. De werkgroep wijst ook daarbij nog eens op de belangrijke rol die een *casemanager* vanuit het ROC daarin kan vervullen. De werkgroep meent dat via zo'n instrumentatie het ROC het beste in staat is een uitgevallen deelnemer weer in een traject te plaatsen. Daarbij zou het ROC de opdracht mee moeten krijgen middelen, wanneer dat doelmatiger is, ook buiten de school in te zetten (bijvoorbeeld bij werkgevers). De onderwijsinspectie houdt toezicht ten aanzien van de te behalen eindtermen.

Reactie kabinet

De aanbeveling om de regie in één hand te leggen bij het managen van de leerloopbaan van zorgleerlingen spreekt het kabinet aan. Het ROC met zijn regionale worteling is inderdaad in de goede uitgangspositie om die rol structureel op zich te nemen. Dat vergt nog wel nadere uitwerking. Het kabinet komt hierop terug.

(Opties met betrekking tot de) allocatie volgens de werkgroep

De werkgroep concludeert dat het huidige verdeelmodel in het MBO robuust is, maar signaleert ook enkele mogelijkheden de sturende werking van het model te versterken. Zo kan bijvoorbeeld het assessment ook gebruikt worden voor het meten van de toegevoegde waarde die instellingen leveren. Een diagnose van de leerling biedt dan een aangrijpingspunt voor het gericht inzetten van bekostiging ten behoeve van extra begeleiding. Ook zouden middelen naar het oordeel van de werkgroep vaker via een enveloppe beschikbaar kunnen worden gesteld voor projectmatige activiteiten. Tenslotte wijdt de werkgroep een korte beschouwing aan de teldatum waarbij hij aangeeft dat de sturende werking onder voorwaarden versterkt zou kunnen worden door bijvoorbeeld meer teldata te hanteren.

Reactie kabinet

De conclusie van de werkgroep dat het huidige model robuust is bevestigt de beoordeling die de Staatssecretaris van OCW gaf bij gelegenheid van zijn brief aan de Tweede Kamer van 6 juli 2005 (BVE/FC&I/2005/29147) inzake de evaluatie van de MBO-bekostiging. In die brief is al aangekondigd dat dit jaar groot onderhoud van het model start. Dat zal in hoofdzaak gaan over de prikkelwerking in de bekostiging. De door de werkgroep aangegeven opties, waaronder de teldatum, zullen in dat kader worden meegewogen. Verdere opties ter versterking van de prikkelwerking in de bekostigingssystematiek zullen worden geïnventariseerd door een interdepartementale werkgroep, in te stellen door de Staatssecretaris van OCW en samen te stellen vanuit de meest betrokken departementen. De werkgroep krijgt de opdracht nog dit jaar te rapporteren aan de meest betrokken bewindslieden. Het groot onderhoud moet leiden tot wetgeving in 2008. Dan beschikken we zowel over het onderwijsnummer als over de resultaten van de experimenten die in het kader van de vernieuwing van de kwalificatiestructuur plaatsvinden. Daarmee kunnen andere wijzen van bekostiging en dus ook andere prikkels in beeld komen. De bekostigingssystematiek is immers één van de cruciale instrumenten bij het bevorderen van succesvolle leerloopbanen. Het groot onderhoud is erop gericht uiterlijk 2010 een integraal vernieuwd allocatiemodel beschikbaar te hebben. Dat jaartal is het richtpunt, omdat de nieuwe kwalificatiestructuur dan volledig is ingevoerd en het herontwerp MBO is gerealiseerd.

Afsluiting

Het kabinet is van oordeel dat het met deze maatregelen een belangrijke stap vooruit zet in het faciliteren van maatwerk ten behoeve van de problematiek van zorgleerlingen in het MBO. Nu het kabinet al op korte termijn middelen beschikbaar stelt, wil het ook over de inzet snel afspraken maken met de Bve-raad. Daarbij draagt het kabinet zorg voor een goede evaluatie van de te treffen afzonderlijke maatregelen, gericht op verdere uitrol van bewezen «good practices». Daar waar mogelijk zal daarbij worden aangesloten bij bestaande monitors of verantwoordingsstukken. Maatregelen met een meer experimenteel karakter zullen separaat worden geëvalueerd.