

Vergaderjaar 2004–2005

29 961

Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Zorg in de praktijk	25
			4.1	Inleiding	25
1	Inleiding	8	4.2	De samenwerkingsverbanden	25
1.1	De zorgleerling in het VMBO	8	4.2.1	Functioneren van de samenwerkingsverbanden	25
1.2	Aanpak onderzoek	9	4.3	De scholen	25
1.3	Uitgangspunten	10	4.3.1	Het zorgbeleid op de scholen	25
1.4	Opzet van het rapport	10	4.3.2	De zorgstructuur op de scholen	26
			4.3.3	De zorgbehoefte en het beschikbare aanbod	26
2	Speciale zorg in het VMBO	11		Grenzen aan de zorg	30
2.1	Achtergronden van het beleid	11	5	Inleiding	30
2.2	Het beleid van de minister van OCW	14	5.1	Primair onderwijs	30
2.3	Recente (beleids)ontwikkelingen	16	5.2	Ander onderwijs	31
2.3.1	Koers VO	16	5.3	De leerplicht	31
2.3.2	Leerplicht	17	5.4	Bureau Jeugdzorg	32
2.3.3	Operatie Jong	17	5.5		
2.3.4	Jeugdzorg	17		Conclusies en aanbevelingen	34
2.4	Actoren en verantwoordelijkheden	18	6	Zorg in de praktijk	34
2.4.1	Minister van OCW	18	6.1	Verantwoording en toezicht	35
2.4.2	Minister van LNV	18	6.2	Beleidsdoelstellingen	36
2.4.3	Regionale verwijzingscommissie	18	6.3	Aanbevelingen	37
2.4.4	Samenwerkingsverband	18	6.4	Zorg in de praktijk	37
2.4.5	VMBO-scholen	18	6.4.1	Verantwoording en toezicht	38
2.4.6	Scholen voor praktijkonderwijs	19	6.4.2	Beleidsdoelstellingen	38
2.4.7	Orthopedagogisch didactisch centrum	19	6.4.3		
2.4.8	Inspectie van het Onderwijs	19		Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	39
2.4.9	Zorgnetwerk om de school	19	7	Reactie ministers	39
3	Toezicht en informatievoorziening	20	7.1	Algemene opmerkingen	39
3.1	Inleiding	20	7.1.1	Conclusies en aanbevelingen	39
3.2	Toezicht	20	7.1.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	41
3.3	Toekenning en besteding zorgmiddelen	21	7.2		
3.4	Informatievoorziening	22		Bijlage 1 Conclusies, aanbevelingen, reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	42
3.4.1	Informatieverzameling ministerie	22	Bijlage 2	Afkortingen	45
3.4.2	(Verantwoordings)informatie voor de Tweede Kamer	24			

SAMENVATTING

In 1999 startte de beleidsoperatie voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO). Deze viel uiteen in enerzijds de omzetting van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (MAVO) en het voorbereidend beroepsonderwijs (VBO) in leerwegen van het VMBO en anderzijds in de omzetting van het speciale onderwijs gegeven in het individueel VBO en het voortgezet speciaal onderwijs -LOM¹ en -MLK² in leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. In augustus 2002 zijn alle structuurveranderingen ingevoerd.

In 2003 bezochten circa 550 000 leerlingen het VMBO,³ waarvan ongeveer 78 000 geïndiceerd voor het leerwegondersteunend onderwijs en 24 000 voor het praktijkonderwijs. In totaal wordt jaarlijks circa € 350 miljoen uitgetrokken voor de zorg in het VMBO. Scholen werken in regionale samenwerkingsverbanden samen om deze zorg te organiseren.

De scholen beschikken niet over voldoende basisinformatie om de zorg en de zorgstructuur adequaat op het beschikbare budget af te stemmen danwel om vast te stellen wat het budget zou moeten zijn om aan de daadwerkelijke zorgbehoefte te kunnen voldoen. Veel scholen geven aan dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn, met name wanneer sprake is van leerlingen met ernstige problematiek. De beschikbare managementinformatie is echter niet toereikend genoeg om dit te onderbouwen. Een van de oorzaken van dit gebrek aan inzicht is het ontbreken van een toereikend leerlingvolgsysteem voor (zorgleerlingen in) het VMBO.

Het samenwerkingsverband dient jaarlijks een zorgplan op te stellen en aan de minister en Inspectie van het Onderwijs te sturen. Het zorgplan is bedoeld als plannings- en verantwoordingsdocument. De minister noch de Inspectie voeren een inhoudelijke analyse uit op de plannen. De meeste zorgplannen voldoen op een of meer punten niet aan de gestelde eisen. Vaak ontbreekt een financiële verantwoording, zodat er geen relatie kan worden gelegd tussen doel en middelen. Volgens de Algemene Rekenkamer dienen de scholen vanwege hun verantwoordelijkheid, en in lijn met het VBTB-gedachtegoed, transparant te zijn in wat zij willen bereiken, wat zij daarvoor willen doen en wat het mag kosten.

Het toezicht op de (ontwikkeling van een) zorgstructuur en op de inzet van het daarvoor bestemde geld is beperkt. De samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen behoren formeel niet tot het controle-domein van de Inspectie van het Onderwijs. In de praktijk vinden daar dan ook geen inspecties plaats. De zorg aan leerlingen op de scholen wordt meegenomen bij de reguliere inspecties. De Inspectie wijst op de inrichtingsvrijheid van scholen, waardoor het moeilijk is om aan te geven wanneer scholen te kort schieten.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onvoldoende zicht hebben op hoe het geld voor zorgleerlingen door de samenwerkingsverbanden en de scholen wordt besteed en welke prestaties zij daarvoor leveren. De scholen en de samenwerkingsverbanden beschikken niet over deze informatie. Scholen kunnen niet onderbouwen of het thans beschikbare geld toereikend is.

De meeste scholen beschikken over vormen van ondersteuning als remedial teaching, leerwerktrajecten, schoolmaatschappelijk werkenden,

¹ LOM= school voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden.

² MLK= school voor moeilijk lerende kinderen.

³ Hierin zijn begrepen 14 VMBO-groenscholen, die onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

leerlingbegeleiding, orthopedagoog en een psycholoog. Zorgleerlingen worden bijna altijd in een aparte kleinere groep geplaatst (met name in de onderbouw) met een klein, vertrouwd en vast docententeam. Zo wordt een veiliger leeromgeving gecreëerd en is meer aandacht mogelijk voor de individuele leerling. Het lukt veel scholen niet om deze structuur in de bovenbouw te continueren. Zowel de verplichte keuze van een sector (waardoor een verdere uitsplitsing van leerlingen plaatsvindt) als gevolg van de basisvorming, maar ook de beperkte middelen spelen hier een rol. Daardoor komen sommige zorgleerlingen dan alsnog in de problemen.

Centraal in het onderzoek stond de vraag of alle leerlingen de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben. De Algemene Rekenkamer signaleert dat binnen het huidige VMBO een aantal zorgleerlingen niet op zijn plek is. In de eerste plaats is het laagste onderwijsniveau (waar het merendeel van de zorgleerlingen toch op is aangewezen) moeilijker geworden vanwege de eisen die de basisvorming stelt. Bovendien is het laagste niveau waarop geëxamineerd wordt hoger dan het vroegere niveau «a». Daarentegen is de mogelijkheid tot differentiatie voor leerlingen beperkt. Dat wil zeggen dat leerlingen binnen een leerweg wel op verschillende niveaus lessen mogen volgen, maar op het laagste niveau worden geëxamineerd. Een gevolg hiervan kan zijn dat leerlingen gedemotiveerd raken. Het volgen van een meer op de praktijk gericht leerwerktraject (niet alleen voor geïndiceerde leerlingen) kan een oplossing bieden, voor leerlingen die moeite hebben met het meer theoretische karakter van het onderwijs. Op dit moment kan nog niet worden voldaan aan de behoefte. Een en ander is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van leerplekken bij werkgevers. De daadwerkelijke consequenties daarvan (zoals uitvalpercentages) zijn nog onvoldoende bekend.

Met de instroom van zorgleerlingen uit het voormalig speciaal onderwijs dienen docenten vaak ook over andere, gespecialiseerde vaardigheden te beschikken. De focus ligt bij deze groep leerlingen meer op de (ortho)pedagogische en didactische dan op de inhoudelijke aspecten van het vak. Nog niet alle docenten beschikken over die vaardigheden. De inrichting van de leslokalen en de kwaliteit van de huisvesting zijn van groot belang, maar lang niet overal toereikend of geschikt. Tot op heden is door de lerarenopleidingen ook nog onvoldoende aandacht aan de veranderingen in het VMBO besteed.

Er bestaat vaak nog geen sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren. Instellingen als Bureau Jeugdzorg, jeugd geestelijke gezondheidszorg (Jeugd GGZ), gemeenten (leerplicht) en justitie zijn er nog steeds niet in geslaagd afdoende afspraken te maken. Daardoor worden scholen te vaak geconfronteerd met problematiek van leerlingen waar zij niet voor zijn geëquipeerd, omdat er voor deze leerlingen elders in het zorgnetwerk ook (nog) geen plaats beschikbaar is.

De indicatie door de regionale verwijzingscommissie geeft aan dat de school voor deze leerling extra wordt bekostigd, maar niet wat er met de leerling aan de hand is en wat er moet gebeuren. De indicatie is met andere woorden niet handelingsgericht. De scholen dienen vervolgens nog het verplichte handelingsplan te schrijven. Van individuele handelingsplannen is vaak geen sprake. Er is vaak wel een groepshandelingsplan beschikbaar, waarin de benadering van de (vaak op problematiek geselecteerde) groep is uitgewerkt, zo nodig aangevuld met informatie over individuele leerlingen.

Naast het onderzoek naar het VMBO heeft de Algemene Rekenkamer het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de beleidsoperatie Weer Samen Naar School. Tijdens beide onderzoeken was er speciale aandacht voor de vraag in hoeverre de zorgstructuren in primair en voortgezet onderwijs op elkaar aansluiten. De belangrijkste verschillen betroffen de bekostiging en de indicatiestelling. De overdracht van zorgleerlingen van de basisschool naar het VMBO kent onder meer door deze verschillen nog gebreken. Het VMBO is voor de extra financiering van zorgleerlingen afhankelijk van juiste en volledige (test)gegevens, die door de basisscholen moeten worden aangeleverd, maar kan daar lang niet altijd tijdig over beschikken. Er wordt inmiddels wel veel aandacht besteed aan de uniformering van overdrachtsprocedures.

De Algemene Rekenkamer beveelt onder meer het volgende aan:

- De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan om te bekijken of er voldoende specialistische kennis in het VMBO is ingestroomd of verworven om de zorgvraag van leerlingen aan te kunnen en of die ook in de toekomst gewaarborgd is. Zij beveelt de minister aan om zonodig maatregelen te treffen en docentenopleidingen daarbij te betrekken.
- De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om ten behoeve van een sluitend netwerk met de andere betrokken ministers (VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken, SZW) afdoende afspraken te maken over wie in welke situatie welke taak en bevoegdheid heeft. Bovendien beveelt zij de minister aan het daarbij mogelijk te maken dat in concrete situaties een casemanager wordt aangewezen. Deze moet voldoende bevoegdheden krijgen om voor leerlingen met ernstige problemen grensoverschrijdende afspraken te maken met alle noodzakelijke hulpverleners van diverse disciplines.
- De minister dient duidelijk te maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, in lijn met de VBTB-gedachte, inzicht moeten verschaffen in de beoogde doelen, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan. De scholen dienen zich ervan bewust te zijn dat beleidsvrijheid gepaard gaat met verantwoordelijkheid om transparant te maken wat men bereikt met de beschikbaar gestelde middelen.
- De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om samen met het onderwijsveld groepen zorgleerlingen te identificeren voor wie de integratie problemen oplevert en te bewerkstelligen dat ook deze leerlingen optimaal kunnen presteren.

De minister geeft in haar reactie aan dat dit onderzoek goede aanknopingspunten biedt voor de in 2005 te starten evaluatie van de huidige zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Ook de relatie met de zorgstructuur in het primair onderwijs zal daarbij betrokken worden. Zij kan zich in belangrijke mate vinden in de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zo stemt de minister bijvoorbeeld in met de hierboven genoemde aspecten, zoals de competenties van docenten, het belang van een sluitend netwerk van jeugdvoorzieningen en van een transparante verantwoording. Ook is zij het eens met de Algemene Rekenkamer dat de startkwalificatie niet voor alle leerlingen haalbaar is. Voor de in haar reactie aangegeven voornemens spreekt de Algemene Rekenkamer haar waardering uit. Zij neemt zich voor de vorderingen met belangstelling te zullen volgen.

1 INLEIDING

1.1 De zorgleerling in het VMBO

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de zorg in het VMBO neemt de zorgleerling een centrale plaats in. Als «zorgleerling» kunnen leerlingen worden beschouwd die kampen met min of meer structurele problemen. Het kan hierbij gaan om leerachterstanden, sociaal emotionele problemen, een beperkte leervermogen, stoornissen in het autistisch spectrum/PDD-NOS,⁴ dyslexie, ADHD, gedragsproblemen, gezinsproblemen of oorlogstrauma's (AMA's).

Het Ministerie van OCW beschouwt leerlingen als zorgleerling als zij aan bepaalde criteria voldoen. Deze criteria hebben betrekking op het leervermogen (IQ), leerachterstand en eventueel aanwezige sociaal emotionele problemen. Onafhankelijke regionale verwijzingscommissies bepalen bij binnenkomst van een leerling in het VMBO⁵ of een leerling een indicatie krijgt voor leerwegondersteuning (LWOO) of praktijkonderwijs (PRO). Leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor die leerlingen die zonder extra begeleiding en zorg geen diploma zouden kunnen halen. Praktijkonderwijs is voor die leerlingen die niet in staat worden geacht een VMBO-diploma te halen; zij worden direct opgeleid voor de arbeidsmarkt. Het uiteindelijke doel van de zorg op het VMBO is leerlingen in staat te stellen een «startkwalificatie»⁶ te behalen.

In 2003 bezochten circa 550 000 leerlingen het VMBO, van wie ongeveer 78 000 (14,2%) geïndiceerd waren voor leerwegondersteuning en 24 000 (4,4%) voor het praktijkonderwijs.

Het geheel van activiteiten om een leerling aan een diploma te helpen (VMBO) of rechtstreeks toe te leiden naar de arbeidsmarkt (praktijkonderwijs), wordt «zorgstructuur» genoemd. In totaal wordt hiervoor per jaar circa € 350 miljoen uitgetrokken.

Naast het onderzoek naar het VMBO heeft de Algemene Rekenkamer het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de beleidsoperatie Weer Samen Naar School. Tijdens beide onderzoeken was er speciale aandacht voor de vraag in hoeverre de zorgstructuren in primair en voortgezet onderwijs op elkaar aansluiten. Bij de rapportage is uiteraard gebruik gemaakt van de wederzijdse onderzoeksgegevens.

In onderstaand figuur is gearceerd aangegeven op welk deel van het Nederlands onderwijsstelsel het onderzoek naar de zorgleerling op het VMBO betrekking heeft.

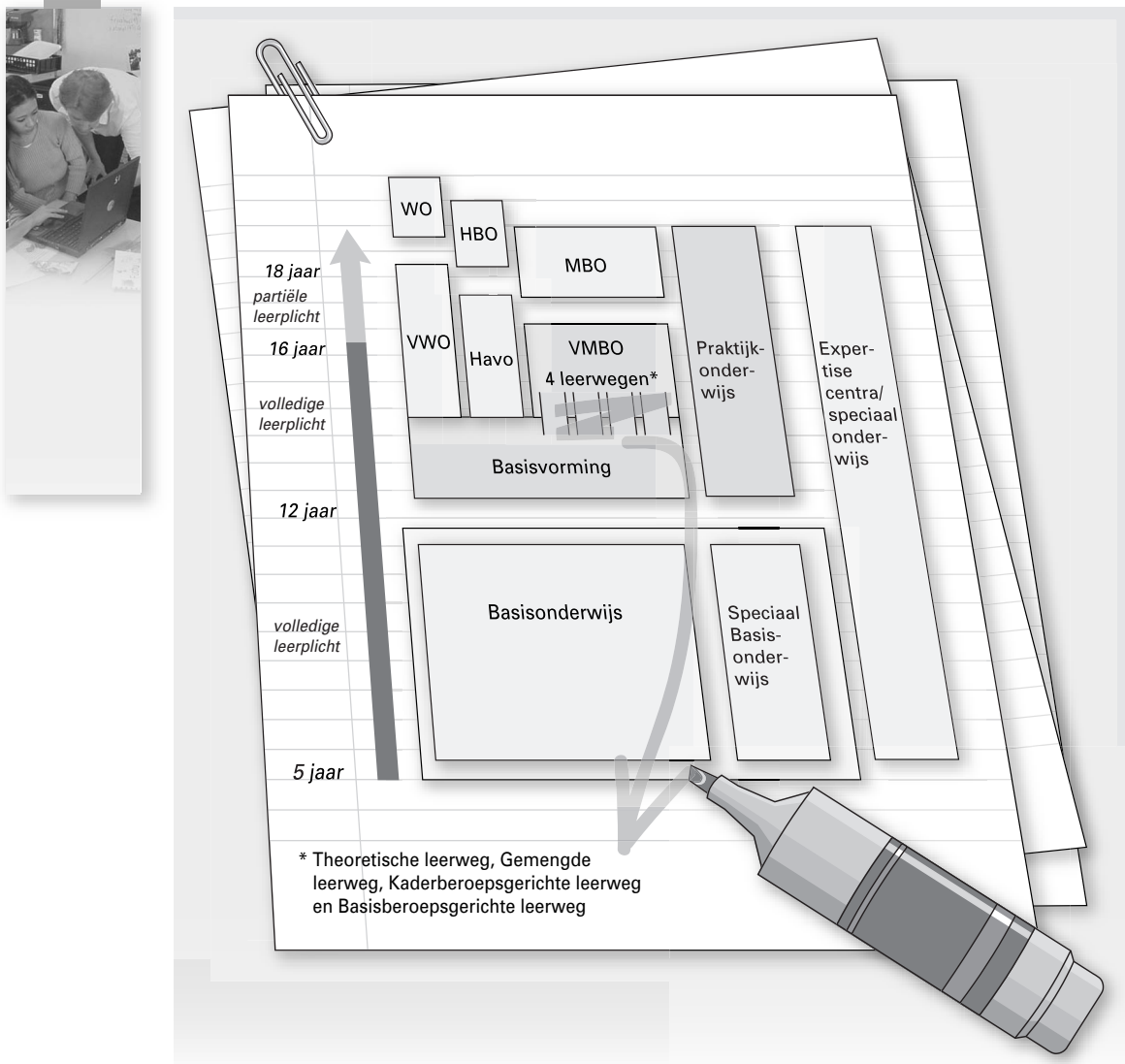
⁴ Zie bijlage afkortingen.

⁵ Leerlingen kunnen alleen in het eerste jaar geïndiceerd worden. Een uitzondering hierop zijn nieuwkomers die nog geen jaar in Nederland zijn. Die komen in het 2e jaar voor indicering in aanmerking.

⁶ Onder een startkwalificatie wordt verstaan een havo- (of gelijkwaardig) diploma of een diploma op niveau 2 van het middelbaar beroepsonderwijs. Leerlingen die vóór de leeftijd van 23 jaar van school gaan zonder diploma worden beschouwd als voortijdig schoolverlaters.

Het Nederlandse onderwijsstelsel in 2004

Figuur 1



1.2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2003 tot en met juni 2004. Centraal stond hierbij de vraag of zorgleerlingen in de praktijk de zorg krijgen die ze nodig hebben. Daarvoor is veldonderzoek uitgevoerd. Er is gesproken met het onderwijsveld, zoals de bestuurders en/of coördinatoren van samenwerkingsverbanden (18 van de 82), de leiding en besturen van scholen (36), leerplichtambtenaren, docenten en begeleiders

van zorgleerlingen. De zorgplannen die de samenwerkingsverbanden op dienen te stellen zijn geanalyseerd en er is getoetst of de vereiste handelingsplannen op de scholen aanwezig, toegankelijk en volledig waren. De beleidsdoelen van OCW en de gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen bij de inrichting van de zorgstructuur zijn in kaart gebracht. Er zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van het departement en de Inspectie van het Onderwijs (waarin de Inspectie van het groene onderwijs van LNV is geïntegreerd), en daarnaast zijn Kamerstukken, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten bestudeerd.

1.3 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer heeft de volgende uitgangspunten gehanteerd voor haar onderzoek. Er is een sluitende zorgstructuur nodig om zwakkere leerlingen in staat te stellen een startkwalificatie te behalen. Daarvoor moet er inzicht zijn in:

- de aard en omvang van de problematiek van leerlingen die zorg nodig hebben;
- de aard, omvang en het type zorg dat voor (al dan niet geïndiceerde) zorgleerlingen nodig is;
- de mogelijkheden (zowel budgettaire als qua expertise) die de school zelf heeft om aanvullende zorg te leveren. Dit betekent ook dat de grenzen binnen het schoolsysteem duidelijk moeten worden: welke ondersteuning kan (nog) door de school worden verleend en wanneer dienen andere voorzieningen de zorg over te nemen;
- de mogelijkheden en (wettelijke of budgettaire) beperkingen van de zorg die door voorzieningen in de omgeving van de school geleverd zou moeten worden.

In VBTB-termen dient op boven omschreven wijze inzicht te worden gegeven in doel (wat willen we bereiken?), uitvoering (wat gaan we daarvoor doen?) en middelen (wat mag het kosten?). In eerste instantie is daarvoor de minister verantwoordelijk. Omdat scholen een wettelijke taak uitvoeren waarvoor zij publiek geld ontvangen mag verwacht worden dat zij een zelfde inzicht bieden.

1.4 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid, de achtergronden daarvan, recente ontwikkelingen en de actoren die een rol spelen bij de uitvoering. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het toezicht is ingericht en op de beschikbare verantwoordingsinformatie.

De uitvoering van het zorgbeleid in de praktijk, door de samenwerkingsverbanden en de scholen (het veld) komt aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 beschrijft de grenzen aan de zorg binnen het onderwijsdomein en de samenwerkingsrelatie met andere zorgpartners in het netwerk rondom de scholen.

In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer op grond van het onderzoek heeft geformuleerd.

Hoofdstuk 7 bevat de reactie van de minister van OCW (en LNV) en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 SPECIALE ZORG IN HET VMBO

2.1 Achtergronden van het beleid

De ontwikkeling van de zorgstructuur in het VMBO kent een voorgeschiedenis van zo'n vijftien jaar. Al in 1989 werd er een sterke groei gesignaleerd in het voortgezet speciaal onderwijs. Er kwamen steeds meer leerlingen op LOM- en MLK-scholen (dit waren scholen voor leerlingen met Leer- en Opvoedingsmoeilijkheden (LOM) en voor Moeilijk Lerende Kinderen (MLK)), waardoor de onderwijsuitgaven sterk opliepen. Dit werd niet aanvaardbaar geacht. De gedachten gingen uit naar meer zorg in het reguliere voortgezet onderwijs, zodat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs hoefden te gaan. Een oplossing voor het probleem bleef echter uit tot dit in het midden van de jaren 90 werd gekoppeld aan een herstructurering van twee onderwijsvormen van het voortgezet onderwijs, namelijk MAVO (middelbaar algemeen voortgezet onderwijs) en VBO (voorbereidend beroepsonderwijs). Deze herstructurering werd door de Commissie Van Veen in het rapport *Recht doen aan verscheidenheid* in 1994 vormgegeven. Om MAVO en VBO beter te laten aansluiten, werd een aantal leerwegen voorgesteld. MAVO zou veranderen in de theoretische leerweg en het VBO zou de andere leerwegen gaan verzorgen. Het geheel aan leerwegen werd voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs genoemd. Aan de leerwegen van het VBO koppelde het kabinet in 1995 een hulpstructuur voor leerlingen die anders geen diploma zouden kunnen behalen.

Over de leerwegen en de opzet van de hulpstructuur zijn daarna nog diverse discussies gevoerd. Het onderwijsveld had de meeste zorgen over:

- de plaats van het speciaal onderwijs;
- de voorgenomen hulpstructuur;
- onduidelijkheid over de bekostiging.

De Tweede Kamer had met name kritiek op:

- onduidelijkheid over en organisatie van de structuur;
- de kosten en het zorgbudget;
- de problematiek van de doelgroepen (men twijfelde over de aannames dat het om tijdelijke leerlingenproblematiek ging, omdat onderzoek aangaf dat veel vaker sprake was van structurele problematiek);
- het gebruik van de expertise uit het voortgezet speciaal onderwijs.⁷

Ook de Onderwijsraad plaatste dezelfde kanttekeningen, maar wees daarnaast op de gebrekkige aandacht voor het vergroten van de deskundigheid bij de docenten.

Op basis van al deze discussies werd de hulpstructuur nader uitgewerkt. Daarnaast werd gestart met voorbereidingen om het nieuwe stelsel in te voeren. Voor het speciaal onderwijs (LOM- en MLK-scholen en het IVBO⁸) betekende dit dat het zou opgaan in het VMBO. Hier werd tien jaar voor uitgetrokken. In de voorbereidingsfase zou de bestaande open einde financiering van voortgezet speciaal onderwijs en IVBO niet worden gewijzigd. Bij de start van de overgangsfase in 1998 (later werd dit verlengd tot 1999) moesten alle scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, MAVO en voorbereidend beroepsonderwijs aangesloten zijn bij een samenwerkingsverband. De invoering van het zorgbudget werd verder voorbereid, zodat de regeling in 2002 van kracht kon worden.

⁷ Verondersteld werd dat met de fusie van het vso-LOM en het VMBO de bestaande expertise vanzelf in het VMBO terecht zou komen. Deze overdracht heeft echter niet of in veel mindere mate plaatsgehad. Ook tijdige aanpassing van de beroepsopleiding van leerkrachten (omgaan met zorgleerlingen) heeft niet plaatsgehad.

⁸ Het I(individueel)VBO was onderdeel van het VBO.

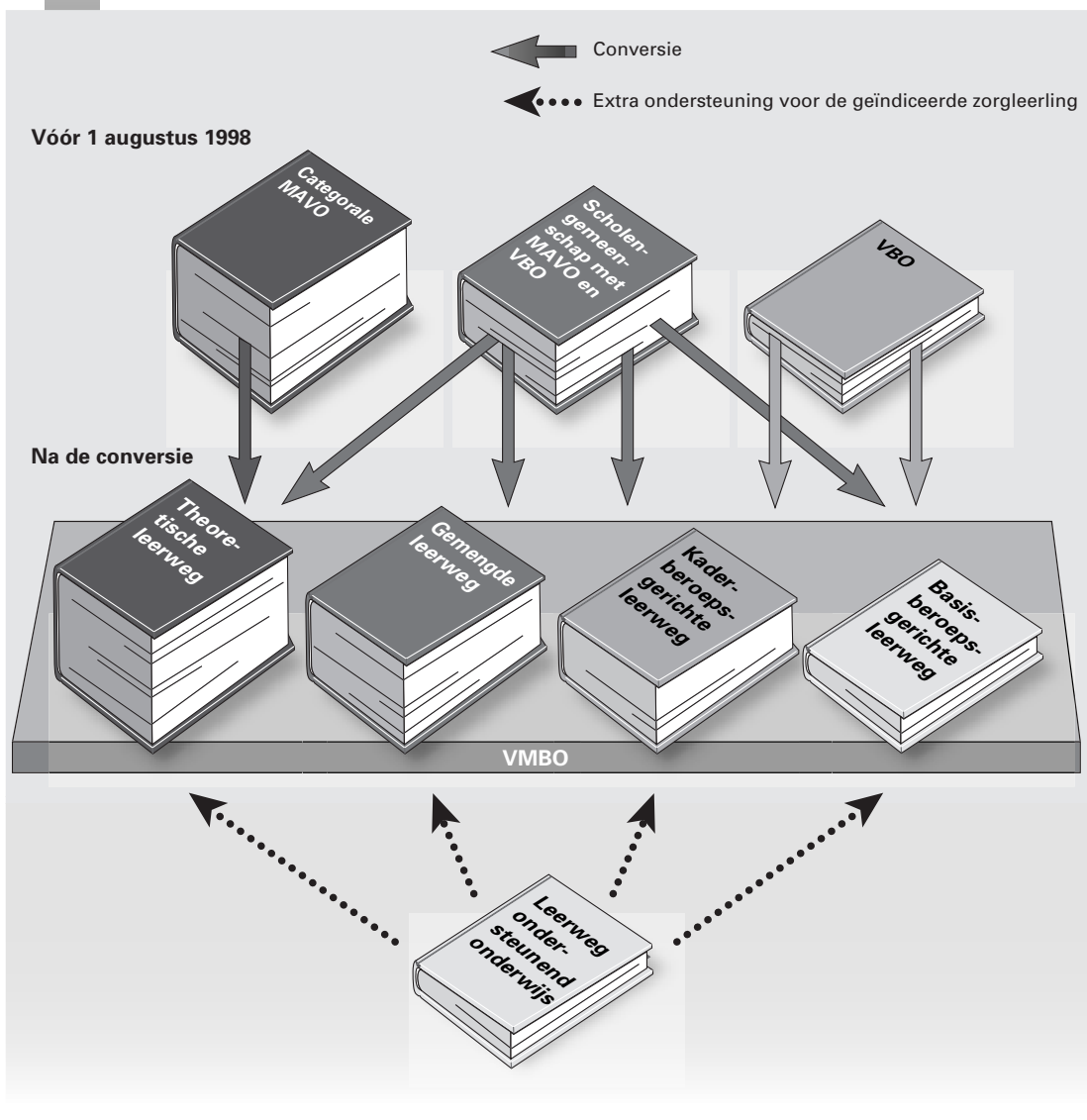
Uiteindelijk leidden alle discussies en beleidsnota's ertoe dat de Wet voor het Voortgezet Onderwijs gewijzigd werd. De volgende onderwijsvormen werden ingevoerd:

- leerwegen in de bovenbouw van MAVO en voorbereidend beroepsonderwijs;
- leerwegondersteunend onderwijs als een hulpstructuur bij de leerwegen; en
- het praktijkonderwijs als een arbeidsmarktgerichte leerweg voor een beperkte groep leerlingen.

Deze wetswijziging was uiteindelijk bedoeld om leerlingen beter voor te bereiden op maatschappelijk functioneren en het vinden van een baan.

Conversie van het regulier voortgezet onderwijs

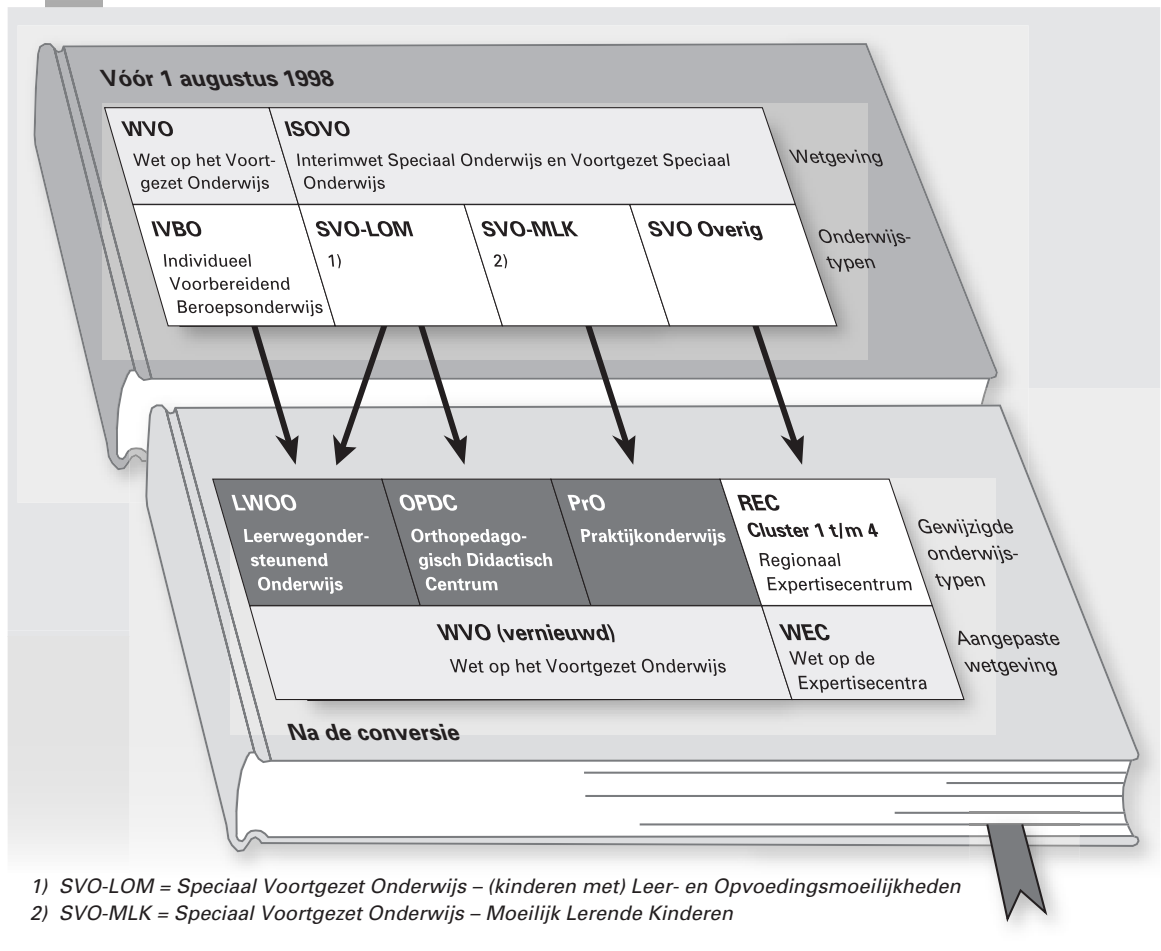
Figuur 2



In 1999 zijn de MAVO en het voorbereidend beroepsonderwijs samengevoegd tot VMBO. Het IVBO is omgezet in leerwegondersteunend onderwijs. Tussen 1999 en 2002 veranderde de SVO-MLK scholen in scholen voor praktijkonderwijs en gingen de SVO-LOM scholen door fusie op in het reguliere VMBO (leerwegondersteuning), of werden omgezet in een orthopedagogisch didactisch centrum. De overgang van LOM-scholen naar het reguliere voortgezet onderwijs had ook tot gevolg dat de voormalig LOM-leerlingen (in het VMBO) eveneens aan de eisen van de basisvorming⁹ moesten voldoen. Daarmee kreeg ook hun opleiding een meer theoretisch karakter. In augustus 2002 waren deze veranderingen voltooid.

Conversie van het speciaal onderwijs in het regulier voortgezet onderwijs

Figuur 3



⁹ De basisvorming werd in 1993 ingevoerd in het voortgezet onderwijs. Tot 1998 was het speciaal onderwijs daarvan uitgezonderd.

2.2 Het beleid van de minister van OCW

Uitgangspunt van het beleid van de minister van OCW¹⁰ is zoveel mogelijk leerlingen een kans geven om een startkwalificatie te halen. Tegen deze achtergrond is naast de invoering van de leerwegen eveneens besloten om de zorgstructuur te verbreden. In de begroting 2004 is deze beleidsdoelstelling nader aangescherpt:

«Om zoveel mogelijk leerlingen met goed gevolg het VMBO af te laten ronden, is de zorgstructuur verbreed. Het doel is een compleet regionaal zorgaanbod voor alle leerlingen van het VMBO en het praktijkonderwijs te creëren, dat recht doet aan individuele zorgvragen en gebaseerd is op individuele handelingsplanning».

In de OCW-begroting 2004 staat de doelstelling dat een sluitende netwerk moet worden gerealiseerd. Dit moet bestaan uit: interne leerlingenzorg, jeugdgezondheidszorg, (school)maatschappelijk werk, leerplicht/regionale meld- en coördinatiecentra (RMC's) en zonodig jeugdzorg, politie en het Openbaar Ministerie. Daarvoor is volgens de minister van OCW integrale afstemming van het onderwijsbeleid met andere delen van het jeugd-beleid van belang.

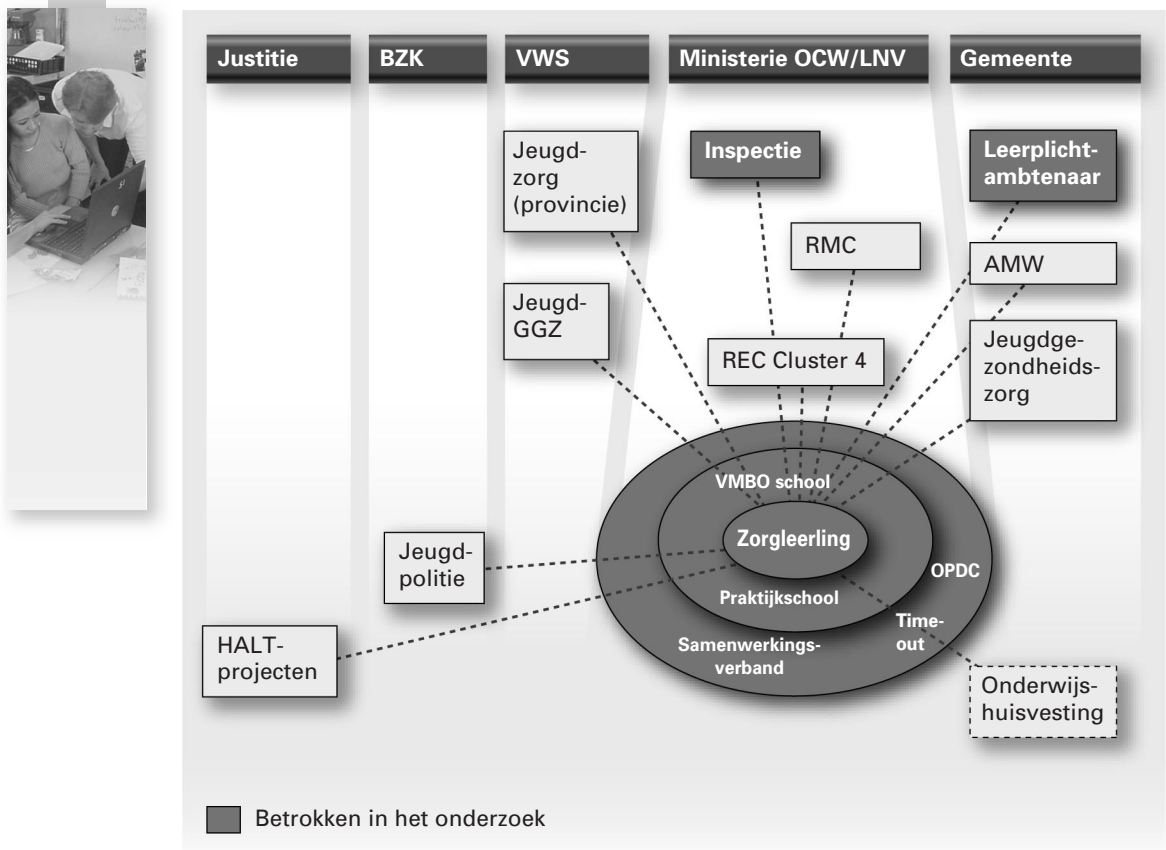
In onderstaande figuur is schematisch weergegeven met welke organisaties en voorzieningen een zorgleerling direct of indirect te maken kan krijgen. De donkergekleurde organisaties zijn de onderdelen van het netwerk die bij dit onderzoek betrokken waren.

¹⁰ De minister van LNV is verantwoordelijk voor het zogenoemde groene onderwijs. Met de minister van OCW is overleg gaande over de harmonisatie van het groene onderwijs binnen het algemeen onderwijsbeleid. Stapsgewijs zal deze harmonisatie worden gerealiseerd. LNV blijft eindverantwoordelijk voor het groene onderwijs en versterkt zijn rol als vakministerie, verantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling en het aanbod van groene opleidingen. OCW is eerstverantwoordelijke voor het algemeen onderwijsbeleid (dus ook waar het de leerwegondersteuning aan zorgleerlingen betreft). De uitvoering hiervan wordt belegd bij Cfi. De inspectie voor het onderwijs voor voedsel en groen is vanaf juni 2003 ingepast in de Inspectie van het Onderwijs van het Ministerie van OCW. Met betrekking tot de leerwegondersteuning zelf en de inspectie zal in het vervolg van dit rapport alleen gerefereerd worden aan de minister van OCW, tenzij er sprake is van een betekenisvol verschil bij de invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden door de minister van LNV.

N

Netwerk rond de zorgleerling

Figuur 4



De scholen en samenwerkingsverbanden zijn vrij om binnen de door de minister gestelde beleidskaders invulling te geven aan de zorgstructuur en dragen daar de verantwoordelijkheid voor. Scholen met licentie ontvangen extra bekostiging voor de geïndiceerde leerlingen. Maar niet iedere school beschikt over een licentie. Scholen zonder licentie worden niet extra bekostigd voor geïndiceerde zorgleerlingen. Op dit moment biedt de minister opnieuw de mogelijkheid om licenties aan te vragen.¹¹ De samenwerkingsverbanden ontvangen aanvullend op de extra bekostiging een regionaal zorgbudget. Bovenschoolse voorzieningen als het OPDC worden door de bij het samenwerkingsverband aangesloten scholen dan wel uit het regionaal zorgbudget betaald. Uit dit regionale zorgbudget kan verder de zorgstructuur van het samenwerkingsverband en de zorg aan niet-geïndiceerde zorgleerlingen worden bekostigd. In de kerncijfers die de minister van OCW in begrotingen en jaarverslagen opvoert, komt deze (niet-geïndiceerde) groep niet als zorgleerling voor. De aard van de problematiek en omvang van deze groep is feitelijk niet bekend. De

¹¹ Een school of scholengemeenschap kan slechts voor één locatie een licentie krijgen. In de praktijk kwam het vaak voor dat een geïndiceerde leerling op een niet-geïndiceerde locatie stond ingeschreven als leerling van een locatie mét licentie. Thans wordt opnieuw de mogelijkheid geboden om een licentie aan te vragen. Uit gesprekken is overigens gebleken dat scholen hierin strategisch kunnen opereren: het ontbreken van een licentie biedt de mogelijkheid om «lastige» leerlingen te weren.

hoogte van het regionaal zorgbudget wordt bepaald aan de hand van het aantal leerlingen in het derde en vierde leerjaar VMBO.

Het predikaat zorgleerling voor geïndiceerde leerlingen moet overigens ruim worden opgevat. Het geeft in feite alleen aan dat door scholen voor deze leerlingen extra «zorg»geld wordt ontvangen.¹² De leerling blijft zijn gehele schoolloopbaan op het VMBO meetellen als geïndiceerde zorgleerling, ook al zou hij geen extra zorg meer nodig hebben. De minister van OCW gaat ervan uit dat niet alle geïndiceerde leerlingen de gehele VMBO-periode extra zorg nodig hebben, maar dat de «vrijgevallen» extra zorg in dat geval ten goede kan komen aan zorgleerlingen die bijvoorbeeld later instromen, later als zorgleerling herkend worden of pas later problematiek ontwikkelen en dan geen indicatie meer kunnen krijgen.

2.3 Recente (beleids)ontwikkelingen

Vandaag de dag staat het VMBO volop in de belangstelling. Het onderwijsveld is zelf ook op zoek naar oplossingen voor gesignaleerde problemen. Op de VMBO-scholen worden diverse projecten en experimenten opgezet om de overgang van het primair onderwijs naar het voorbereidend beroepsonderwijs, maar ook van het voorbereidend beroepsonderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren. Het Ministerie van OCW is bezig een database aan te leggen van dergelijke vernieuwende projecten. Op de site van het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (www.LCOJ.nl) zijn ook beschrijvingen van dergelijke projecten te vinden.

Ook op andere (beleids)terreinen staan de ontwikkelingen niet stil. Hieronder worden de relevante ontwikkelingen kort beschreven.

2.3.1 Koers VO

De minister van OCW heeft in juni 2004 *Koers VO: De leerling geboeid en de school ontketend* uitgebracht. In dit document staat de kabinetsvisie op de toekomst van het voortgezet onderwijs. Dit is gebaseerd op gesprekken met het onderwijsveld. Ook de gevolgen van het beleid voor de (bestuurlijke) verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden van de overheid, georganiseerde besturenorganisaties, scholen, gemeente en overige partners worden beschreven.

De minister van OCW heeft ervoor gekozen geen grote stelselwijzigingen in het voortgezet onderwijs in te voeren. De scholen hebben vrijheid gekregen om meer maatwerk te kunnen leveren. De leerling staat daarbij centraal. Het gaat erom dat een leerling makkelijk van het primair onderwijs naar vervolg- en beroepsonderwijs tot de arbeidsmarkt kan doorstromen.

De minister stuurt aan de hand van indicatoren die in beeld dienen te brengen hoe het stelsel presteert op toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid en continuïteit. Gestreefd wordt naar deregulering en zo min mogelijk regelgeving en verplichtingen om de doelen te realiseren.

De school legt in deze visie verantwoording af over:

- doelstellingen;

¹² Voor geïndiceerde leerlingen geldt 1 docent per 11 leerlingen; voor de overige leerlingen geldt 1 docent per 21,41 leerlingen.

- keuzen rond de inzet van instrumenten, mensen en middelen om de doelen te realiseren;
- geboekte resultaten.

2.3.2 *Leerplicht*

Toezicht op de leerplicht is een taak van gemeenten waarbij ze veel beleidsvrijheid hebben. In Koers VO wordt uiteengezet dat deze taak samenhangt met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het lokaal jeugdbeleid en een maatschappelijke functie heeft. Voor gemeenten wordt nadrukkelijker aangegeven dat zij een taak hebben in het lokale netwerk (samenwerking met Bureau Jeugdzorg) onder andere in het kader van de Operatie Jong. Er wordt een model ontwikkeld voor het handhaven van de leerplicht. De invoering van het onderwijsnummer moet het melden van schoolverzuim en schooluitval makkelijker maken. Ook moeten er meer regionale leerplichtbureaus komen.

2.3.3 *Operatie Jong*

Operatie Jong (gestart in 2002) is een vervolg op het project Lokaal Jeugdbeleid, de Bestuursafspraken Nieuwe Stijl (BANS) en het grote-stedenbeleid. Het bouwt voort op trajecten die gericht waren op het verbeteren van de positie van de jeugd. In de Operatie Jong werken vijf departementen (VWS, OCW, Justitie, BZK en SZW) samen aan de uitvoering van de zogenoemde «Jeugdagenda».¹³ De agenda omvat twaalf concrete verbeterpunten.

Operatie Jong richt zich onder meer op:

- een samenhangend aanbod van zorg in en rond de school;
- het voorkomen van voortijdige schooluitval;
- een sluitende keten van signaleren, beoordelen, interveniëren met een integrale verantwoordelijkheid voor de jongere;
- het beter op elkaar aan laten sluiten van indicatiestellingen.

2.3.4 *Jeugdzorg*

Ook in de nieuwe Wet op de Jeugdzorg (die op 1 januari 2005 in werking treedt) is het verbeteren van afstemming één van de uitgangspunten. Hier gaat het om afstemming tussen lokaal jeugdbeleid (gemeentelijke verantwoordelijkheid) en jeugdzorg (provinciale taak).

Bureaus Jeugdzorg richten zich op het versterken van lokale voorzieningen en het verbeteren van vroegtijdig signaleren om problemen, die tot geïndiceerde jeugdzorg leiden, te voorkomen. Het Bureau Jeugdzorg kan (onder bepaalde condities en in beperkte mate) ook licht ambulante zorg verlenen.

Het Bureau Jeugdzorg gaat op termijn ook de indicatiestelling verzorgen voor de jeugdbescherming, de jeugdreclassering, (het AWBZ-gefinancierde deel van de) Jeugd GGZ en de licht verstandelijk gehandicapten (deze groep leerlingen valt onder de Wet op de Expertise Centra (WEC) en behoort daarmee tot de beleidsverantwoordelijkheid van OCW).

In het kader van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg is een werkgroep «Verduidelijking gemeentelijk domein» ingesteld om alle domeinen (inclusief financieringsstromen) geschakeld aan de jeugdzorg op macroniveau in kaart te brengen. Dit zijn bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering en het gemeentelijk onderwijs-

¹³ www.operatiejong.nl

achterstandenbeleid (GOA). De resultaten hiervan zijn mede input geweest voor de beschrijving van de taken van Bureau Jeugdzorg.

Het Ministerie van VWS geeft aan dat de vraag naar jeugdzorg groeit. Het aantal jongeren met «risicoenmerken» stijgt; een van de oorzaken van de wachtlijsten. Voor de aanpak van de problemen in de jeugdzorg is extra geld beschikbaar gesteld. Het extra bedrag loopt op van € 14,7 miljoen in 2004 tot € 47,9 miljoen vanaf 2007.

2.4 Actoren en verantwoordelijkheden

2.4.1 Minister van OCW

De minister van OCW is eerstverantwoordelijk voor het onderwijssysteem VMBO en voor het beleid ten aanzien de zorgstructuur.

2.4.2 Minister van LNV

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) is medeverantwoordelijk voor het systeem en het beleid voor zover het de «groene scholen» betreft. Er zijn 12 VMBO-groenscholen en 1 categorale vmbo groenschool, waar alleen landbouwonderwijs wordt gegeven.¹⁴

2.4.3 Regionale verwijzingscommissie

Er zijn zestien onafhankelijke regionale verwijzingscommissies die bepalen of een leerling een indicatie voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs krijgt. Daarvoor zijn criteria bepaald om vast te kunnen stellen of er sprake is van een zorgleerling. De criteria hebben betrekking op het leervermogen, leerachterstanden en eventueel aanwezige sociaal emotionele problematiek.

2.4.4 Samenwerkingsverband

Alle VMBO-scholen en scholen voor praktijkonderwijs zijn wettelijk verplicht deel uit te maken van een regionaal samenwerkingsverband. De scholen binnen een samenwerkingsverband zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor alle leerlingen. Ze stellen samen een zorgplan op met maatregelen om zoveel mogelijk leerlingen met extra hulp (eventueel in leerwegondersteunend onderwijs) aan een diploma te helpen of via praktijkonderwijs naar een baan op de reguliere arbeidsmarkt toe te leiden.

De scholen in een samenwerkingsverband stellen gezamenlijk een permanente commissie leerlingenzorg in. Het samenwerkingsverband dient in het zorgplan aan te geven wat de exacte plaats, functie in het verwijzingsproces en bevoegdheden van deze commissie zijn.

2.4.5 VMBO-scholen

In 2002 waren er 986 vestigingen waar één of meer leerwegen gevolgd konden worden. Alleen vestigingen met licentie (405 in 2002) kunnen leerwegondersteunend onderwijs aanbieden. Zij ontvangen daartoe geld op basis van het aantal leerlingen, dat door een regionale verwijzingscommissie is geïndiceerd. In 2004 is de mogelijkheid van het verkrijgen van een licentie opnieuw opgesteld. Per 1-8-2004 waren er 640 vestigingen met een licentie.

¹⁴ Verder zijn er 42 vmbo-groenafdelingen aan vo-scholen.

2.4.6 Scholen voor praktijkonderwijs

Voor leerlingen die – ook met extra zorg – geen regulier diploma in een van de leerwegen kunnen halen en die het beste gediend zijn met onderwijs dat hen direct toeleidt naar de arbeidsmarkt is er het praktijkonderwijs dat wordt gegeven in aparte scholen of aparte afdelingen van VMBO-scholen. Praktijkonderwijs wordt eveneens bekostigd op grond van indicaties die door de regionale verwijzingscommissies worden gesteld. In 2003 waren er 111 scholen voor praktijkonderwijs en 72 afdelingen voor praktijkonderwijs verbonden aan een VMBO-school.

2.4.7 Orthopedagogisch didactisch centrum

Een orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC) is een bovenschoolse voorziening binnen een samenwerkingsverband, die door de gezamenlijke scholen in stand wordt gehouden. Scholen kunnen expertise van het centrum gebruiken of er leerlingen tijdelijk voor diagnostiek en behandeling uit de school plaatsen.

2.4.8 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van onder meer VMBO-scholen en op regionale verwijzingscommissies. Er is geen toezicht op de orthopedagogisch didactische centra en de samenwerkingsverbanden (zie ook hoofdstuk 3).

2.4.9 Zorgnetwerk om de school

Niet alle problematiek van leerlingen kan worden behandeld binnen de VMBO-zorgstructuur. Soms is bijvoorbeeld verwijzing naar of (tijdelijke) aanvullende ondersteuning vanuit de Jeugd GGZ (VWS), de Jeugdzorg (VWS/provincies) en Regionale Expertise Centra (OCW) noodzakelijk. Het gaat hier deels om zorg die primair onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS valt. Andere actoren die een rol spelen in het netwerk zijn gemeenten (leerplicht, lokaal jeugdbeleid, (school) maatschappelijk werk) en justitie, politie en Openbaar Ministerie.

3 TOEZICHT EN INFORMATIEVOORZIENING

3.1 Inleiding

De minister van OCW is verantwoordelijk voor de inrichting van het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Ook is de minister verantwoordelijk voor een doel- en rechtmatige besteding van de financiële middelen. Hiertoe dient de minister financieel toezicht uit te oefenen op de instellingen die deze middelen ontvangen. Beide vormen van toezicht komen aan de orde in de paragrafen 3.2 en 3.3.

De minister is verantwoordelijk voor het onderwijssysteem, terwijl de scholen verantwoordelijk zijn voor het resultaat. In het kader van meer autonomie voor de scholen heeft de minister de scholen op afstand geplaatst. De scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de structuur en de kwaliteit van de zorg, waarbij OCW een faciliterende rol vervult.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het doel van het zorgbeleid in het VMBO is bereikt, om dit beleid te kunnen (bij)sturen en om verantwoording te kunnen afleggen heeft de minister informatie nodig. In paragraaf 3.4 wordt besproken welke informatie beschikbaar is. Hierbij wordt ook aangegeven hoe het onderwijsveld zich verantwoordt in het kader van de VBTB-gedachte.

3.2 Toezicht

In de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) is vastgelegd dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs van scholen in het voortgezet onderwijs, waaronder VMBO. Op de orthopedagogisch didactische centra en time-out-voorzieningen¹⁵ houdt de Inspectie echter geen toezicht, omdat die door OCW niet als een school worden beschouwd, maar als bovenschoolse voorziening van een samenwerkingsverband.

Het zorgaspect van het VMBO onderzoekt de Inspectie niet apart, maar het maakt deel uit van de reguliere inspecties van de scholen (het kwaliteitsaspect zorg en begeleiding). De inspectie houdt in: gesprekken met schoolleiding, leerlingen en ouders en het bijwonen van lessen. De inspecteur kijkt onder meer naar het handelen van de met zorg belaste docenten. In het kader van regulier schooltoezicht werd tot voor kort een aantal leerlingdossiers (geen specifieke zorgdossiers) bekeken en ook de daarbij eventueel behorende handelingsplannen, maar bij de huidige inspecties is het niet voorgeschreven om dossiers te bekijken. De Inspectie wijst erop dat het door de inrichtingsvrijheid van scholen moeilijk is aan te geven wanneer scholen tekort schieten. Pas als het rendement en tevredenheid van betrokkenen (personeel en ouders) over een periode van drie jaar te ver beneden zekere drempelwaarden zakt, is er aanleiding om scholen daarover aan te spreken.

De Inspectie gaat niet expliciet na of een VMBO-school voor elke leerling voor wie dat wettelijk verplicht is een handelingsplan heeft opgesteld. De Inspectie legt geen relatie tussen zorg en de middelen die OCW ervoor verstrekt. Het is de bedoeling om dat in de toekomst wel te gaan doen in samenwerking met Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Auditdienst. Daarnaast is het zogenoemde integraal toezicht jeugdzaken (toezicht door de inspecties van het Onderwijs, voor de Gezondheidszorg, jeugdzorg en Openbare Orde en Veiligheid) in ontwikkeling.

¹⁵ Time-out voorzieningen zijn bovenschoolse voorzieningen, bedoeld om leerlingen (tijdelijk) op te vangen die door hun gedrag niet meer op school te handhaven zijn.

De Inspectie heeft geen bevoegdheid voor inspecties bij samenwerkingsverbanden. Op grond van de WVO sturen de samenwerkingsverbanden hun zorgplannen naar de Inspectie, maar die beoordeelt deze niet.

3.3 Toekenning en besteding zorgmiddelen

De scholen¹⁶ worden bekostigd volgens een systeem dat onder meer uitgaat van leerlingaantallen, aantal indiceringen, schoolsoort en de gemiddelde leeftijd van leraren. De instellingsaccountant controleert de juistheid van de gegevens en geeft hierover een accountantsverklaring af. Cfi is belast met de uitvoering van de bekostiging.

De scholen ontvangen hun bekostiging als lumpsum, dat wil zeggen dat zij bestedingsvrijheid hebben binnen de grenzen van de geldende wet- en regelgeving. Over de besteding moeten de scholen zich verantwoorden door middel van een jaarrekening waarvoor OCW richtlijnen heeft opgesteld. De besteding van de middelen wordt door een instellingsaccountant gecontroleerd. Ook hierover geeft hij een accountantsverklaring af.

De auditdienst van OCW controleert via reviews steekproefsgewijs de bekostigingsgegevens en de jaarrekening van scholen.

Het regionale zorgbudget voor een samenwerkingsverband wordt ontvangen door één van de scholen van een samenwerkingsverband die de kassiersfunctie vervult. Deze school zorgt voor de verdeling van het budget volgens in het samenwerkingsverband gemaakte afspraken. Deze verdeling is vaak nog gebaseerd op het aantal VMBO-leerlingen per school en minder op de zorgbehoefte.

Ook in dit geval controleert de instellingsaccountant de bekostigingsgegevens. De «kassierschool» geeft in de verantwoording aan waar het geld naar toe is gegaan. De instellingsaccountant controleert de verantwoording.

De scholen van een samenwerkingsverband ontvangen vaak een deel van het zorgbudget. Zij hoeven zich over de besteding ervan niet apart te verantwoorden tegenover OCW. Het geld wordt aan de lumpsum toegevoegd. Wel hebben zij vaak een verantwoordingsplicht aan het samenwerkingsverband.

Uit de bekostigingssystematiek voor de scholen wordt niet direct duidelijk wat de scholen aan extra middelen ontvangen op basis van geïndiceerde zorgleerlingen. Wel kan worden vastgesteld welk zorgbudget een samenwerkingsverband ontvangt.

De verantwoordingsystematiek die OCW voorschrijft, levert geen inzicht op in de besteding van zorgmiddelen door scholen of samenwerkingsverbanden.

Scholen hebben hier ook op een andere wijze geen inzicht in. Zij beschikken niet over een eigen systeem van verantwoording, waardoor ze geen inzicht hebben in hoeveel geld er ontvangen en besteed is en hoe dit in relatie staat met de doelen. Dit inzicht ontbreekt hierdoor ook bij de minister die daarom geen beeld heeft van de prestaties die scholen leveren ten behoeve van de zorgstructuur.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat scholen niet kunnen aangeven hoeveel extra (zorg)middelen zij ontvangen op basis van de geïndiceerde leerlingen. Daarom is aan de hand van gegevens van Cfi voor een aantal scholen berekend hoeveel het contingent geïndiceerde zorgleerlingen aan extra financiële middelen oplevert. Uit de berekening bleek dat elke school een ander (extra) bedrag per geïndiceerde zorgleer-

¹⁶ m.u.v. de meeste scholen voor praktijkonderwijs die tot nu toe volgens het declaratiesysteem worden bekostigd.

ling ontving. De extra bedragen variëren tussen € 2999 en € 3575 per leerling. Deze verschillen in bijdragen per zorgleerling worden veroorzaakt door de bestaande bekostigingssystematiek en hebben geen verband met mogelijke verschillen in de zorgbehoefte van de geïndiceerde leerlingen. De bekostigingssystematiek van de door LNV bekostigde groene VMBO-scholen wijkt af van die van OCW. Deze scholen ontvangen een vast bedrag van € 2698 per geïndiceerde leerling per jaar.

De minister van OCW heeft te kennen gegeven dat de grotere beleidsruimte die aan scholen wordt gegeven extra eisen stelt ten aanzien van de verantwoording. Ook de scholen zouden in hun zorgplan inzicht moeten geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan. Het ministerie probeert een publieke prestatieverantwoording van scholen te stimuleren: zo is er begin 2004 een conferentie met het onderwijsveld over dit onderwerp georganiseerd (Verantwoord Vooruit).

3.4 Informatievoorziening

3.4.1 Informatieverzameling ministerie

3.4.1.1 Zorgplannen samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht het Ministerie van OCW het jaarlijkse zorgplan te sturen. OCW houdt wel bij of alle zorgplannen ontvangen zijn, maar geeft er geen inhoudelijk oordeel over. Evenmin vindt een terugkoppeling naar de samenwerkingsverbanden plaats. Daarom kan de minister van OCW zich geen oordeel vormen of de samenwerkingsverbanden voldoen aan hun wettelijke taak om de zorgstructuur in een bepaalde regio vorm te geven, en ervoor te zorgen dat zowel geïndiceerde als niet-geïndiceerde leerlingen die zorg of ondersteuning die ze nodig hebben, krijgen bij een van de (verplicht) aangesloten onderwijsinstellingen.

Door de Algemene Rekenkamer zijn de zorgplannen 2003/2004 van alle samenwerkingsverbanden geanalyseerd. De minister heeft bepaald dat in de zorgplannen de onderstaande informatie dient te zijn opgenomen:

1. beschrijving van het zorgaanbod van de scholen en in het bijzonder de zorg die iedere school biedt aan: leerlingen met een LWOO-indicatie, de niet-geïndiceerde zorgleerlingen en leerlingen van allochtone herkomst;
2. beschrijving van de bovenschoolse voorzieningen die zijn ingericht (zoals bijvoorbeeld een OPDC);
3. de mate waarin de scholen er gezamenlijk in slagen een samenhangend zorgaanbod te verzorgen dat tegemoetkomt aan de verschillende zorgbehoeften van de leerlingen;
4. de verdeling van het zorgbudget over activiteiten binnen scholen dan wel op schooloverstijgend niveau met de argumenten die aan deze verdeling ten grondslag liggen;
5. de relatie tussen de inzet van het zorgbudget en de inhoudelijke doelen;
6. de wijze waarop wordt toegezien op de besteding van het zorgbudget, in het bijzonder op de middelen die binnen scholen worden besteed;
7. de plaats en de functie van de permanente commissie leerlingenzorg (PCL);
8. op welke wijze de beleidsmatige aansturing van de PCL plaatsvindt namens de bevoegde gezagsorganen;

9. hoe toezicht op de PCL wordt gehouden. (de punten 7, 8 en 9 monden uit in de verplichting een reglement voor de PCL bij te voegen).

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de zorgplannen aan de wettelijke eisen voldoen en of zij informatie bevatten over wat de samenwerkingsverbanden willen bereiken (missie en doelstelling), wat ze daarvoor gaan doen (activiteiten en tijdpad) en wat het mag kosten (begroting). Ook is onderzocht of verantwoordingsinformatie (hebben we bereikt wat we wilden bereiken) in het zorgplan is opgenomen.

Uit de analyse blijkt dat het merendeel van de zorgplannen op één of meer punten niet aan de wettelijke eisen voor inrichting van het zorgplan voldoet.

Verder valt op dat gegevens over het aantal VMBO leerlingen, het aantal leerlingen met LWOO/praktijkschool-indicatie en het aantal niet-geïndiceerde leerlingen die zorg nodig hebben slechts in weinig plannen aanwezig zijn. Betere informatie is beschikbaar over het aantal leerlingen in het derde en vierde leerjaar VMBO, wat niet verwonderlijk is, omdat deze aantallen bepalend zijn voor de bekostiging (het regionale zorgbudget).

In de meeste zorgplannen is in meer of mindere mate de missie en de doelstelling (wat willen we bereiken) van het samenwerkingsverband vermeld, hoewel men zich meestal beperkt tot de wettelijke doelstelling. In veel mindere mate zijn de wettelijk voorgeschreven activiteiten in de zorgplannen voorzien van een concreet tijdpad. Het eigen beleid en de voortgang wordt niet vaak geanalyseerd, waardoor informatie over knelpunten of aandachtspunten meestal ontbreekt.

Een beschrijving van het zorgsysteem is in de meeste gevallen nogal algemeen van opzet. Verschillende belangrijke aspecten van de zorg zoals signalering, diagnose, specificatie van benodigde begeleiding/zorg en ook de evaluatie daarvan worden onvoldoende onderscheiden. Wel zijn de binnen de scholen beschikbare voorzieningen en de beschikbare capaciteit (zij het niet al te nauwkeurig) beschreven.

Een begroting is in alle zorgplannen, soms summier, aanwezig. Het is echter vaak niet duidelijk hoe de middelen worden ingezet. Een financiële verantwoording ontbreekt in nagenoeg alle zorgplannen. Een relatie tussen doel en middelen valt moeilijk te leggen.

3.4.1.2 *Monitoring*

Tijdens de invoering van het VMBO werden van 2000 t/m 2002 jaarlijks diverse monitorrapportages uitgebracht en een speciale zorgmonitor. De rapportages hadden betrekking op het proces van invoering en de stand van zaken van het VMBO.

3.4.1.3 *Koers VO*

In het kader van Koers VO heeft OCW in 2003/2004 informatie verzameld, ook over het VMBO. Met het veld zijn veel gesprekken gevoerd over de zorgstructuur van het VMBO en de knelpunten die scholen ervaren. Op grond hiervan heeft de minister in een agenda Koers VO aangegeven welke punten ze wil gaan aanpakken.

3.4.1.4 *Inspectie van het Onderwijs*

De Inspectie brengt jaarlijks het onderwijsverslag uit en verricht ook onderzoeken op het VMBO-terrein. Zo heeft de Inspectie in 2001 het rapport *Klaar voor de start* uitgebracht. Hierin werd onder meer opgemerkt dat ongeveer de helft van de scholen met een VMBO-afdeling de mogelijkheid heeft om LWOO aan te bieden (deze scholen hebben een licentie). Meer dan de helft van de leerlingen die op deze scholen de basisberoepsgerichte leerweg volgen had LWOO nodig. In 2001 had ongeveer de helft van de scholen afspraken gemaakt over vorm en inhoud van de handelingsplannen. Het komen tot een dekkend aanbod in zorg en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit werden toen door de Inspectie als voornaamste knelpunten genoemd. In 2003 publiceerde de Inspectie een onderzoek naar de eerste centrale examens in het VMBO. In 2004 verscheen een onderzoeksverslag over de problemen rond de leerlingenzorg en veiligheid in het VMBO.

3.4.1.5 *Leerplichtinformatie*

Uit een onderzoek uit 2002 (*Schoolverzuim in het voortgezet onderwijs*) is gebleken dat het totale verzuim in het voortgezet onderwijs het grootst is onder leerlingen van het praktijkonderwijs en het VMBO. Via de opgave van de omvang en behandeling van het gemelde en opgespoorde schoolverzuim, die elke gemeente moet doen aan OCW, zou de minister zich een beeld kunnen vormen van het verzuim onder VMBO-leerlingen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij leerplichtambtenaren komt echter naar voren dat de verstrekte cijfers weinig betrouwbaar zijn, omdat scholen niet alles melden.

Een andere bron voor de minister zou de jaarlijkse opgave van alle onderwijsinstellingen over het ongeoorloofd schoolverzuim kunnen zijn. Veel scholen zijn echter niet in staat de jaarcijfers van het verzuim aan OCW te leveren.

Overige informatie (bijvoorbeeld het aantal processen-verbaal of een verdeling naar geslacht en leeftijd) over verzuim en zorgleerlingen waarover de leerplichtambtenaar beschikt en die vaak in jaarverslagen is opgenomen, wordt door OCW niet gevraagd.

3.4.2 *(Verantwoordings)informatie voor de Tweede Kamer*

De minister informeerde de Tweede Kamer tijdens de invoering van het VMBO via de monitorrapportages. Ook ontvangt de Tweede Kamer begrotingen en jaarverslagen. Hierin staan niet alle belangrijke prestaties die het onderwijsveld levert in het kader van het zorgbeleid (zie ook paragraaf 3.3). Zo ontbreekt bijvoorbeeld het aantal niet-geïndiceerde zorgleerlingen dat extra zorg heeft gekregen.

Daarnaast informeert de minister de Tweede Kamer apart over problemen die (ook) op het VMBO betrekking hebben, zoals onderwijsachterstanden, integratie en veiligheid.

4 ZORG IN DE PRAKTIJK

4.1 Inleiding

De verantwoordelijkheid voor de invulling van de zorgstructuur ligt bij het onderwijsveld. De minister van OCW heeft daarvoor samenwerkingsverbanden in het leven geroepen, waar de scholen zich verplicht bij aan dienen te sluiten.

In dit hoofdstuk wordt beschreven in welke mate de samenwerkingsverbanden en scholen er inmiddels in geslaagd zijn de zorgstructuur vorm te geven en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

4.2 De samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden hebben de wettelijke taak¹⁷ de zorgstructuur in hun regio vorm te geven, en ervoor te zorgen dat zowel geïndiceerde als niet-geïndiceerde leerlingen die zorg of ondersteuning nodig hebben deze ook krijgen.

4.2.1 Functioneren van de samenwerkingsverbanden

Door de keuze voor de constructie van samenwerkingsverbanden is de onderlinge samenwerking tussen scholen in het algemeen verbeterd. Er zijn wel regionale verschillen. Daarbij tekenen zich twee ontwikkelingslijnen af:

- nadruk op de ontwikkeling van een zorgstructuur binnen de scholen (scholen werken met een eigen orthopedagoog, schoolmaatschappelijk werker etc.);
- nadruk op de ontwikkeling van bovenschoolse zorgvoorzieningen (scholen maken gebruik van de expertise die beschikbaar is in een OPDC).

In welke mate hier sprake is van een principiële discussie of een verschil van inzicht in de grenzen die aan de zorg binnen de school gesteld moeten worden, is niet helemaal duidelijk.

In hoeverre samenwerkingsverbanden zichzelf in staat achten de beleidsdoelen van de minister te realiseren blijkt sterk af te hangen van de volgende omstandigheden:

- de mate waarin sprake is van zorgleerlingen met zeer ernstige (gedrags)problematiek, en (in relatie daarmee)
- de mate waarin in de regio voldoende expertise en capaciteit (zoals time-out, ZMOK, of Jeugdzorg) beschikbaar is om deze leerlingen te begeleiden of (tijdelijk) uit te plaatsen.

Daarnaast blijkt een rol te spelen dat samenwerkingsverbanden geen zeggenschap hebben ten aanzien van besturen en scholen. Zij kunnen geen gebruik maken van «wettelijk afdwingbare acties».

De samenwerkingsverbanden geven aan dat de daadwerkelijke (maatschappelijke) integratie van zorgleerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs nog wel vijf tot tien jaar zal duren.

4.3 De scholen

4.3.1 Het zorgbeleid op de scholen

Scholen hebben hun beleid ten aanzien van leerlingenzorg vastgelegd. De beleidsplannen worden regelmatig geëvalueerd en bijgesteld. In de

¹⁷ Zie art. 10h, lid 3 WVO

definitie die deze scholen geven van een zorgleerling, wordt in de meeste gevallen aangesloten bij de wettelijke doelstelling. Er is nog weinig sprake van een meer schooleigen visie, die duidelijk maakt wat tot het domein van de school hoort en waar expertise van buiten wordt ingezet. Bij scholen voor praktijkonderwijs zijn alle leerlingen zorgleerlingen.

4.3.2 De zorgstructuur op de scholen

De meest voorkomende vorm van zorg is het plaatsen van LWOO-leerlingen met overeenkomstige problematiek in kleinere groepen, waarin deze leerlingen onderwijs en begeleiding krijgen van kleine kernteams van docenten. Deze wijze van onderricht maakt het mogelijk meer individuele aandacht te geven en zorgt voor een veilige en vertrouwde omgeving. Veel scholen beschikken verder over remedial teachers, orthopedagogen, psychologen en trainers die trainingen in bijvoorbeeld sociale vaardigheden of faalangstreductie verzorgen. Het instrument van leerwerktrajecten¹⁸ wordt steeds vaker ingezet voor leerlingen voor wie de zogenoemde «taligheid» van het onderwijs een probleem vormt.

De begeleiding van leerlingen met leerachterstanden, vooral als dat gepaard gaat met sociaal emotionele of gedragsproblemen, vereist dat docenten over specifieke vaardigheden beschikken. Op veel scholen blijken op dit punt problemen te bestaan omdat lang niet alle (van oorsprong VMBO-)docenten over de noodzakelijke basisexpertise beschikken. Niet alle docenten kunnen gemakkelijk de omslag maken van voornamelijk kennisoverdracht naar een situatie waarin meer de begeleiding en ondersteuning van leerlingen centraal staan. Daarbij komt dat de veronderstelde kennisintegratie vanuit het voormalig vso-LOM niet of onvoldoende tot stand is gekomen.¹⁹ Regelmatig wordt aangegeven dat men leraren uit het basisonderwijs heeft geworven omdat zij beter in staat worden geacht om met zorgleerlingen om te gaan. De basisschool-leerkrachten zijn echter formeel niet bevoegd voor het VMBO. In het beleidstraject is niet verplicht gesteld dat VMBO-docenten zich bijscholen op orthopedagogisch en didactisch gebied.²⁰ Veel scholen zorgen inmiddels wel voor bijscholingsprogramma's.

¹⁸ In leerwerktrajecten (in eerste opzet alleen voor de basisberoepsgerichte leerweg ontwikkeld) wordt de mogelijkheid geboden om in het derde en vierde leerjaar 40% van de verplichte onderwijstijd in een leerbedrijf in de praktijk de noodzakelijke kennis voor een diploma of doorstroming te verwerven. Daarbij zijn scholen wel afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende leerwerkplaatsen. De VMBO-projectorganisatie heeft in juli 2002 een rapportage over de stand van zaken van de invoering van leerwerktrajecten opgesteld. Het invoeringstraject lijkt complex en langdurig.

¹⁹ In het beleidsvoorbereidingstraject werd verondersteld dat door de fusies van de voormalige scholen voor speciaal onderwijs met de VMBO scholen de bestaande specifieke deskundigheid uit het vso vanzelf in het VMBO beschikbaar zou komen. Leerkrachten en deskundigen uit het vso hebben echter vaak voor een andere baan of sector gekozen.

²⁰ Opmerkelijk is dat wel voorzien was in een (voor de bevoegdheid verplichte) applicatiecursus voor docenten van het speciaal onderwijs om vakinhoudelijk te worden bijgeschoold.

De lerarenopleidingen sluiten nog onvoldoende aan op de «nieuwe» taak van docenten in het VMBO. Dit jaar zijn wel enkele opleidingen met speciale aandacht voor de zorgleerling op het VMBO gestart. Het zal echter nog enkele jaren duren voordat er specifiek opgeleide leerkrachten beschikbaar komen.

4.3.3 De zorgbehoefte en het beschikbare aanbod

4.3.3.1 Indicatiestelling

Voor de indicatiestelling werd een systeem met drie criteria ontwikkeld. De criteria voor indicatiestelling worden in onderstaand schema nader toegelicht. De criteria behelzen het cognitief functioneren (IQ), leerachterstand en sociaal emotionele problematiek.

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
Praktijk-onderwijs	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.

Bij de overdracht van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs wordt voor elke leerling door de basisschool een onderwijskundig rapport opgesteld. De onderwijskundige rapporten vormen de basis voor de beoordeling of een leerling voor indicatiestelling voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs in aanmerking komt. De minister heeft voorgeschreven welke testen en toetsen gebruikt mogen worden voor de indicatie. De onderwijskundige rapporten dienen alle informatie te bevatten die voor de indicatiestelling nodig is. Het komt echter regelmatig voor dat essentiële informatie ontbreekt, zodat VMBO scholen extra tijd kwijt zijn met het achterhalen van deze informatie. Het is belangrijk dat de VMBO-scholen tijdig over het juiste inzicht in de problematiek van een leerling beschikken omdat indicatiestelling voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs alleen in het eerste jaar plaats kan vinden.²¹

De informatie (zowel uit de onderwijskundige rapporten als uit mondelinge overdracht) die VMBO-scholen over leerlingen ontvangen komt in hun ogen niet altijd overeen met de werkelijkheid. VMBO-scholen menen dat de «slechte boodschap» over niveau en functioneren van een leerling nogal eens verhuld wordt. Ook krijgt men op het VMBO te maken met leerlingen die in het primair onderwijs als min of meer kansloos werden beschouwd en behandeld, waardoor een zeer negatief zelfbeeld is ontstaan.

Er is wettelijk bepaald (RVC-regeling) dat de indicatiestelling geschiedt door Regionale Verwijzingscommissies. De aan het samenwerkingsverband verbonden permanente commissie leerlingenzorg (PCL), waarin specifieke zorgdeskundigheid is gebundeld, heeft (anders dan bij Weer Samen Naar School) in de praktijk slechts een marginale rol. In het primair onderwijs bepaalt een PCL op basis van *eigen* criteria of een leerling naar het speciaal onderwijs kan. In het voortgezet onderwijs bepaalt een regionale indicatiecommissie (dus niet de PCL) op basis van *landelijke, wettelijk vastgelegde* criteria of een leerling voor LWOO of PRO in aanmerking komt. Deze verschillen tussen de rol van de PCL in het primair en de PCL in het voortgezet onderwijs zijn volgens de Algemene Rekenkamer niet goed te verklaren. De huidige indicatiestelling bij het VMBO geschiedt weliswaar zorgvuldig, onafhankelijk en objectief. De criteria liggen vast en de regionale verwijzingscommissies kunnen gemakkelijk vaststellen of een leerling voor LWOO of PRO in aanmerking komt. Een bezwaar van deze op kostenbeheersing gerichte indicatie is echter dat alleen wordt aangegeven of de leerling bekostigingswaardig is,

²¹ Op basis van een in het eerste leerjaar gestelde indicatie ontvangt de school gedurende vier (maximaal vijf bij één keer doubleren) jaren de aanvullende bekostiging voor de zorg.

niet wat er met de leerling dient te gebeuren. De indicatie is met andere woorden niet handelingsgericht opgesteld. Scholen kunnen uit de indicatie alleen afleiden dat er aan de eisen voor bekostiging is voldaan, maar niet hoe met de leerling dient te worden omgegaan. De PCL kan met haar specifieke deskundigheid daarover adviseren.

4.3.3.2 *Handelingsplannen*

Bij alle scholen waren de vereiste handelingsplannen beschikbaar. Bij veel scholen wordt in eerste opzet gekozen voor groepshandelingsplannen, die alleen waar nodig worden uitgebreid met individuele handelingsplannen. De handelingsplannen kennen nog een grote variëteit qua vorm, inrichting en toegankelijkheid. In het algemeen worden de handelingsplannen wel regelmatig geëvalueerd en bijgesteld en worden wijzigingen in de noodzakelijke aanpak ook doorgesproken met de betrokken docenten en begeleiders.

4.3.3.3 *Problematiek van de zorgleerling en de zorgaanpak*

De meeste zorgleerlingen hebben te maken met leerproblemen als gevolg van taalachterstand. Voor veel zorgleerlingen blijkt het een probleem te zijn dat het onderwijs op het VMBO te theoretisch («talig») is van opzet. Daarbij komt dat het laagste niveau van het huidige VMBO moeilijker is dat het oude «niveau a». In het huidige VMBO is het ook niet meer mogelijk om examen te doen op verschillende niveaus. Scholen mogen leerlingen wel de vakken op verschillende niveaus laten volgen, maar in het diploma (er wordt immers op het laagste niveau geëxamineerd) komt dat niet meer tot uitdrukking. Dit is voor een aantal leerlingen een belangrijke demotivator. Er wordt wel gezocht naar wegen om kennis meer in de praktijk over te dragen en zo een integratie te bewerkstelligen tussen theoretische en praktijkvakken. Leerwerktrajecten zijn daar een voorbeeld van. Ook ontwikkelen scholen eigen methoden waar bijvoorbeeld meer van beeldmateriaal gebruik gemaakt wordt. Of als gevolg van het te theoretische karakter meer leerlingen voortijdig het VMBO verlaten en waar zij dan terecht komen kan op basis van de bij de scholen beschikbare gegevens niet worden vastgesteld.

Veel leerlingen hebben te kampen met sociaal emotionele problematiek. Alleen sociaal emotionele problematiek, dus zonder verdere (ernstige) leerachterstanden, leidt niet tot een indicatie voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs. Op de meeste scholen zijn hiervoor onder meer speciale trainingen ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn faalangst-reductietraining en trainingen in sociale vaardigheden.

Leerlingen met (ernstige) gedragsproblematiek baren de scholen de meeste zorgen. Het is weliswaar op de ene school een groter probleem dan op de andere school, maar het extreme beslag dat deze leerlingen leggen op de op school aanwezige zorgcapaciteit gaat altijd ten koste van wat beschikbaar is voor de andere leerlingen. Vaak wordt hulp van deskundigheid buiten de school gezocht, maar zeker niet altijd (tijdig) gevonden. Lang wordt dan getracht intern oplossingen voor een probleemleerling te vinden. Er is sprake van lange wachttijden bij externe voorzieningen (zoals ZMOK of Bureau Jeugdzorg of de Jeugd GGZ) waar deze leerlingen beter op hun plaats zouden zijn. Ook speelt een rol dat scholen niet helder gedefinieerd hebben wat de grenzen aan de zorg zijn die binnen hun domein verstrekt kan worden en wanneer en bij welke

problematiek de zorgtaak door andere deskundigen/instellingen overgenomen zou moeten worden.

In het praktijkonderwijs zitten alleen maar zorgleerlingen. De indicatiecriteria voor het praktijkonderwijs zijn recentelijk neerwaarts bijgesteld (de ondergrens van het IQ is van 60 naar 55 gegaan). Daarmee wordt het praktijkonderwijs extra belast. Bij de inrichting van het praktijkonderwijs heeft men veel problemen gehad door het ontbreken van voor deze leerlingen toegankelijk lesmateriaal. Uit het onderzoek komt naar voren dat er relatief veel praktijkscholen slecht zijn gehuisvest. Onderwijs-huisvesting is al enkele jaren een taak van de gemeenten.

4.3.3.4 Doorlopende zorglijnen in het VMBO

In het VMBO ontbreken doorlopende zorglijnen van de onderbouw naar de bovenbouw. Dit heeft te maken met het gegeven dat in de bovenbouw gekozen moet worden voor sectoren, zodat de probleemgerichte, groepsgewijze aanpak in de onderbouw niet kan worden gecontinueerd. Veel scholen beschikken niet over voldoende praktijklokalen. Met name leerlingen die in een kleinschalige overzichtelijke setting het beste functioneren komen in de bovenbouw alsnog in de problemen.

5 GRENZEN AAN DE ZORG

5.1 Inleiding

De school vormt een onderdeel van een netwerk dat in zijn geheel verantwoordelijk is voor een optimale ontwikkeling van jongeren. Dat doel kan alleen worden bereikt als alle actoren binnen dat netwerk gericht samenwerken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de leerplichtambtenaar, het Bureau Jeugdzorg, Jeugd GGZ, de Jeugdgezondheidszorg, het lokaal jeugdbeleid, het Algemeen en/of School Maatschappelijk Werk, Jeugdpolitie en Jeugdreclassering, ZMOK-scholen en schoolbegeleidingsdiensten. Er dienen goede afspraken te worden gemaakt over rol en domein van de betrokken voorzieningen. Voor het goed functioneren van een netwerk is ook een duidelijke toedeling van de regierol van belang, zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau.

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste aanpalende school- en zorgvoorzieningen van de VMBO- en PRO-scholen aan de orde.

5.2 Primair onderwijs

In het primair onderwijs zijn onderwijsinstellingen verplicht zich aan te sluiten bij een samenwerkingsverband om gezamenlijk een regionale zorgstructuur te ontwikkelen en in stand te houden. Het doel is te komen tot een integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs. Via indicatiestelling wordt getracht de instroom te beheersen. Tot zover bestaat er overeenstemming met de zorg in het VMBO.

Er zijn echter belangrijke verschillen in de financieringssystematiek en de wijze van indicatiestelling. Waar binnen het primair onderwijs is gekozen voor een vast zorgbudget per samenwerkingsverband, kent het VMBO een systematiek met een deels een open einde-financiering (per school) en deels vast budget (per samenwerkingsverband). In het VMBO geldt dus: hoe meer geïndiceerde leerlingen, hoe hoger het extra bedrag. Zorg voor niet-geïndiceerde leerlingen wordt bekostigd uit het regionaal zorgbudget. In het basisonderwijs daarentegen komen alle zorgleerlingen, of ze nu geïndiceerd zijn of niet, ten laste van het zorgbudget van het samenwerkingsverband.

Ook de wijze van indiceren en de consequenties van een indicatie verschillen. In het basisonderwijs bepaalt de aan het samenwerkingsverband verbonden permanente commissie leerlingenzorg op basis van eigen criteria welke leerlingen er naar het speciaal onderwijs gaan. In het VMBO bepaalt de regionale verwijzingscommissie op basis van landelijke criteria of een leerling geïndiceerd kan worden voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs. Hierbij wordt een grote nadruk gelegd op leerachterstanden in tegenstelling tot de indicering in het kader van Weer Samen Naar School (WSNS). Als basisscholen meer dan 2% van de leerlingen indiceren voor het speciaal onderwijs gaat dat ten koste van het zorgbudget.

Het aantal zorgleerlingen in het speciaal basisonderwijs is over de jaren vrij stabiel, terwijl dit aantal in het VMBO sterk is toegenomen. Hiervoor is een aantal verklaringen mogelijk. VMBO-scholen hebben bijvoorbeeld een financieel belang bij een LWOO-indicatie.²² Het is echter ook mogelijk dat leerachterstanden die opgelopen worden in het reguliere basisonderwijs pas in het VMBO aan het licht komen. Daarbij komt dat leerlingen in het

²² Ook het Sociaal Cultureel Planbureau wees recentelijk op het financieel belang van VMBO-scholen bij testen. Zie Voortgezet Onderwijs in de jaren negentig, SCP, 2002.

VMBO in de pubertijd komen, hetgeen ongetwijfeld van invloed is op de al aanwezige problematiek. Bovendien kan een basisschool heel anders denken over wie het predikaat zorgleerling verdient en wie niet. In het primair onderwijs gaat men meer uit van het leervermogen van de leerling: er bestaat wellicht ten opzichte van de gemiddelde leerling een leerachterstand, maar niet ten opzichte van zichzelf, want het kind zit aan zijn plafond.

Een en ander heeft tot gevolg dat er veel meer zorgleerlingen in het primair onderwijs zouden zijn als de criteria van het VMBO zouden worden toegepast, maar minder zorgleerlingen in het VMBO als de WSNS-criteria van toepassing zouden zijn. De problematiek is enkele jaren geleden op het ministerie in principe onderkend.

Vanuit het ministerie zijn verschillende initiatieven ondernomen om het aansluitingsprobleem het hoofd te bieden. Zo zijn er voorlichtingsbrochures uitgegeven.²³ Ook is er in samenwerking met het veld een model onderwijskundig rapport ontworpen, dat de overgang van (zorg)leerlingen van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs stroomlijnt.²⁴

Momenteel lopen er projecten met betrekking tot:

- doorgaande leerlijnen basisonderwijs – voortgezet onderwijs;
- het inrichten van gebruikersgroepen onderwijskundig rapport doorstroom basisonderwijs – voortgezet onderwijs;
- de «warme overdracht» doorstroom basisonderwijs – voortgezet onderwijs.

5.3 Ander onderwijs

Een gebrekkige aansluiting van de leerlijnen en zorglijnen vormen de belangrijkste knelpunten bij de overgang van met name zorgleerlingen van het VMBO naar het MBO. VMBO-scholen schatten de uitval van leerlingen op het MBO hoger dan die op het VMBO. Niettemin vormt de vervolgopleiding op het MBO op niveau twee het sluitstuk in de verwerving van een startkwalificatie, het uiteindelijke doel van het (zorg)beleid. Er worden op dit moment allerlei initiatieven ontwikkeld om een oplossing te zoeken voor de problemen. Zo vindt meer en meer overleg plaats tussen VMBO en MBO, bijvoorbeeld over de wijze waarop overdracht van de leerling kan worden verbeterd en over doorlopende leer- en zorglijnen.

Hoewel het niet altijd om grote aantallen leerlingen gaat vormen de lange wachtlijsten of het ontbreken van ZMOK-voorzieningen in sommige regio's een ernstige knelpunt. De minister heeft in Koers VO toegezegd het aantal plaatsen uit te breiden.

5.4 De leerplicht

Leerplichtfunctie

De leerplichtfunctie kan door gemeenten op verschillende manieren worden ingevuld. Er blijken verschillen te bestaan op het punt van de opsporingsbevoegdheid, de werkwijze (preventief of repressief) en de intensiteit van de samenwerkingsrelatie met andere voorzieningen. Leerplichtambtenaren maken vaak deel uit van de zorgteams op scholen die bij ernstiger problematiek worden geraadpleegd.

Essentieel is de mate waarin de leerplichtambtenaar zicht heeft op het schoolverzuim. In de meeste gevallen zijn met de scholen goede afspraken gemaakt en worden deze redelijk nagekomen. Toch zijn er ook

²³ Wat basisscholen (respectievelijk: scholen voor voortgezet onderwijs) moeten weten over indicatiestelling praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. (OCW, 2002–2003)

²⁴ Model Onderwijskundig rapport. Tijdelijke Commissie Advisering Indicatiestelling, VMBO projectorganisatie, WSNS+ en Wegbereiders LGF, februari 2003.

gevallen waar de inspanningen gericht op een betere melding nog onvoldoende vruchten hebben afgeworpen.

Samenwerking gemeenten

Op een VMBO school komen leerlingen vaak uit meer gemeenten. Een gebrekkige samenwerking van en afstemming tussen gemeenten bij de handhaving van de leerplicht leidt tot risico's bij de begeleiding van probleemleerlingen. Er kan dan op de betreffende school geen sprake zijn van eenduidige aanpak van spijbel- en verzuimgedrag. Leerlingen en ouders worden in geval van verzuim verschillend bejegend.

In een aantal regio's was sprake van een vergaande samenwerking tussen grotere en kleinere gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een Regionaal Bureau Leerplicht. De ontwikkeling hiervan wordt gestimuleerd door de minister van OCW. In 1999 heeft het ministerie in een Plan van Aanpak reeds aangedrongen op de vorming van Regionale leerplichtbureaus, met name voor kleinere gemeenten. Daarnaast loopt een project Modelontwikkeling handhaving leerplicht in het kader van Handhaven op Niveau. De regionale opzet van de leerplichtfunctie zal worden opgenomen als variant in het landelijke model voor de leerplicht, dat naar verwachting in 2005 ter beschikking komt.

De effectiviteit van de leerplichtambtenaar hangt mede af van de opstelling van andere instanties. Specifieke knelpunten zijn de lange doorlooptijden voor de afdoening van een proces-verbaal van de leerplichtambtenaar door het Openbaar Ministerie.

5.5 Bureau Jeugdzorg

Leerlingen die vanwege de aard en omvang van de problemen zorg nodig hebben die uitstijgt boven de reikwijdte van de zorgstructuur op de scholen kunnen soms aangewezen zijn op een zorggerelateerde voorziening, zoals bureau Jeugdzorg. De jeugdzorg valt onder de beleids- (en systeem)verantwoordelijkheid van de minister van VWS. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en de afstemming over voorzieningen ligt bij de provincies die daartoe door middel van een specifieke uitkering worden bekostigd.

Er bestaan lange wachtlijsten bij de Bureaus Jeugdzorg. Het is algemeen bekend hoe belangrijk het is dat er hulp en begeleiding beschikbaar is op het moment dat ouders en leerling er (soms na tijdrovende gesprekken en tal van incidenten) van overtuigd zijn geraakt dat hulp nodig is en er op dat moment ook ontvankelijk voor zijn. Als die hulp niet kan worden geboden, gaat het optimale interventiemoment voorbij en is niet te voorzien wanneer zich dat weer zal voordoen. Ook wordt als problematisch ervaren dat de Bureaus Jeugdzorg geen hulpverleningstraject in willen zetten als er geen actieve vraag door de jongere (of ouders) zelf geformuleerd wordt. De groep leerlingen (en ouders) waar het om gaat kenmerkt zich nu juist door het onvermogen om in te zien en precies aan te geven waarom en welke hulp gewenst is.

Op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening kon door de Bureaus Jeugdzorg ambulante hulp worden verleend binnen de school. De nieuwe Wet op de Jeugdzorg, die op 1 januari 2005 in werking treedt, staat dat nog slechts bij wijze van hoge uitzondering toe.

De Algemene Rekenkamer heeft ook in 2002 en 2003 al gepubliceerd over jeugdproblematiek en de noodzaak van een sluitende aanpak (zie

rapporten over de opvang van zwerfjongeren en jeugdcriminaliteit). Daarbij is uitvoerig ingegaan op de problemen die zich voordoen bij de aansluiting van voorzieningen op het gebied van de jeugdhulpverlening.

De indicatiestelling door de regionale verwijzingscommissie voor LWOO of PRO vindt onafhankelijk plaats van indicatiestellingen voor andere vormen van hulp. Dit is de voornaamste reden voor de versnipperde aanpak van problemen van zorgleerlingen. De harmonisatie van indicatiestellingen voor de jeugdzorg, AWBZ verzekerde hulp (bijvoorbeeld Jeugd GGZ) en het reguliere of speciaal onderwijs is overigens een van de agendapunten van Operatie Jong. Daarin wordt een voorstel in het vooruitzicht gesteld «om de indicatiestelling voor speciaal onderwijs, zorg binnen het regulier onderwijs, gehandicaptenzorg en jeugdzorg op elkaar af te stemmen en gelijk te trekken».

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Zorg in de praktijk

Met de intrede van leerlingen uit het voormalig speciaal voortgezet onderwijs heeft het VMBO te maken gekregen met een ander type leerling. Deze leerlingen kunnen met een grote diversiteit aan problemen of samenstel van problemen te maken hebben. De Algemene Rekenkamer constateert dat de VMBO-scholen bij de vormgeving van de zorgstructuur nog voor een aantal opgaven staan.

Voor een aanzienlijke groep leerlingen (bijvoorbeeld de voormalige IVBO-leerlingen) is het VMBO moeilijker geworden door de eisen die de basisvorming stelt. Het onderwijs in de onderbouw is voor veel leerlingen te theoretisch en op taal en taalbeheersing gericht. Daarnaast is het laagste niveau waarop geëxamineerd wordt hoger dan het vroegere niveau «a». Scholen kunnen leerlingen wel op verschillende niveaus lessen laten volgen, maar dit komt niet tot uitdrukking in de te behalen diploma's. Beide aspecten vergroten het risico van demotivatie en voortijdige uitval. De minister en de scholen proberen hier een oplossing voor te vinden door meer praktisch gericht onderwijs aan te bieden in de vorm van leerwerktrajecten. Daarvoor is wel noodzakelijk dat er voldoende leerplekken bij werkgevers (zowel in de publieke als de private sector) beschikbaar zijn.

Voor de nieuwe groep leerlingen in het VMBO met ernstige leer- en gedragsproblemen hebben docenten andere, aanvullende vaardigheden nodig. Was voorheen de vakinhoudelijke kennis van een docent de belangrijkste kwalificatie, nu is orthopedagogische en didactische expertise minstens zo belangrijk geworden. Lang niet alle docenten hebben deze omslag gemakkelijk kunnen maken. Daarbij speelt mee dat de veronderstelde transfer van kennis en expertise uit het voormalig speciaal onderwijs is uitgebleven, waardoor binnen veel VMBO-scholen nog te weinig kennis beschikbaar is voor het begeleiden van zorgleerlingen. Deze achterstand probeert men in te halen door docenten bijscholingscursussen aan te bieden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de lerarenopleidingen nog nauwelijks ingesprongen zijn op de veranderde omstandigheden. Onlangs zijn daartoe de eerste initiatieven genomen, hetgeen betekent dat het nog enkele jaren duurt voordat VMBO-docenten «nieuwe stijl» de arbeidsmarkt kunnen betreden, alsdan voor de begeleiding van deze leerlingen adequaat zijn toegerust.

Zorgleerlingen worden geïndiceerd door regionale verwijzingscommissies. De indicatiestelling voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs kan door de heldere criteria en procedures zorgvuldig, onafhankelijk en objectief uitgevoerd worden.

De indicatiestelling is echter voornamelijk een administratieve procedure, gericht op kostenbeheersing. De indicatie bepaalt slechts of een leerling bekostigingswaardig is, maar niet wat de aard en omvang van de zorg is die deze leerling nodig heeft. De indicatiestelling is daarmee niet handelingsgericht en biedt de scholen geen handvatten om de zorg vorm te geven. De permanente commissies leerlingenzorg (waarin specifieke deskundigheid ten aanzien van zorgleerlingen is gebundeld) hebben in het voortgezet onderwijs bij de indicatiestelling slechts een marginale rol gekregen. Dit in tegenstelling tot de meer inhoudelijke rol die ze hebben in het primair onderwijs.

Om (zorg)leerlingen in staat te stellen een startkwalificatie te behalen zijn doorlopende leer- en zorglijnen van primair via voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs van groot belang. In de praktijk is daarvan nog geen sprake. Er bestaan nog te grote verschillen in aanpak en bekostiging tussen de verschillende onderwijsvormen.

Er zijn leerlingen met een zodanig ernstige problematiek dat zij binnen een schoolse setting niet voldoende kunnen worden ondersteund. Op alle scholen komt dit voor. Deze leerlingen kosten de zorgteams op de scholen onevenredig veel tijd. Dit tijdsbeslag gaat ten koste van de zorg voor de andere zorgleerlingen. Scholen zijn echter verplicht deze leerlingen op school te houden totdat er plaats is in een andere onderwijsinstelling of voorziening, zoals «time-out» of voorzieningen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK). Daar waar hulp of advies van Bureau Jeugdzorg of de Jeugd GGZ nodig is, kan die vaak niet op tijd geboden worden. Gebrekkige onderlinge afstemming en samenwerking, maar ook onvoldoende capaciteit in genoemde voorzieningen zijn oorzaken voor het ontbreken van een sluitend zorgnetwerk rondom de school. Zo blijven jongeren met ernstige problemen vaak en te lang verstoken van de juiste hulp. Operatie Jong richt zich onder meer op een sluitende zorgketen, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of uitvoering van de plannen van Operatie Jong tot daadwerkelijke verbeteringen zal leiden. In Koers VO stelt de minister een uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen in het vooruitzicht. Het gaat hierbij om een uitbreiding van de voorziening VSO voor specifieke groepen kinderen met zeer ernstige gedragsproblematiek, die niet te herleiden is tot een geclassificeerde psychische stoornis. Ook wordt de instelling van reboundvoorzieningen mogelijk gemaakt die qua karakter (strenger en meer gericht op het herstel van gezagsverhoudingen en discipline) scherper kunnen zijn dan de bestaande time-outvoorzieningen. Door structureel middelen beschikbaar te stellen wordt ook het knelpunt van de complexe financiering van time-outvoorzieningen opgelost. Teruggeleiding naar het reguliere onderwijs blijft ook in deze voorzieningen het doel.

Naast diverse aanpalende zorgvoorzieningen hebben ook gemeenten een rol bij de zorg voor leerlingen. Zowel de leerplichthandhaving, onderwijs-huisvesting en het lokaal jeugdbeleid vallen onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. De leerplichtambtenaren vormen een belangrijke schakel in het hierboven geschetste netwerk aan voorzieningen. In de praktijk blijkt dat schoolverzuim heel verschillend wordt aangepakt. Het spijbelen van leerlingen op één school wordt op gemeentelijk niveau – i.e. handhaving van de Leerplichtwet – verschillend aangepakt, vanwege een gebrek aan regionale afstemming tussen gemeenten.

6.2 Verantwoording en toezicht

Het onderwijsveld heeft de ruimte gekregen om binnen de ministeriële kaders het onderwijs in te richten en de zorgstructuur vorm te geven. Het is de verantwoordelijkheid van de minister van OCW om de toegankelijkheid, kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs te bewaken.

De minister van OCW heeft ten behoeve van de inrichting van de zorgstructuur de volgende kaders bepaald:

- VMBO-scholen en scholen voor praktijkonderwijs dienen zich verplicht aan te sluiten bij een samenwerkingsverband om de zorgstructuur in de regio vorm te geven.
- De samenwerkingsverbanden moeten jaarlijks zorgplannen opstellen.

Aan de zorgplannen zijn wettelijke eisen gesteld. Gelet op deze wettelijke eisen kunnen de zorgplannen worden beschouwd als beleids-, plannings-, en verantwoordingsdocument.

Het VMBO kan naar eigen inzichten zijn wettelijke taken uitvoeren en het publieke geld besteden. Scholen en samenwerkingsverbanden dienen, in lijn met het VBTB-gedachtegoed, in de zorgplannen inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiën en in de realisatie daarvan.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de vraag of de huidige zorgstructuur toereikend is om aan leerlingen met problemen alle benodigde zorg te kunnen bieden niet volledig beantwoord kan worden. Uit onderzoek bij scholen en samenwerkingsverbanden blijkt dat daarvoor onvoldoende informatie beschikbaar is. Veel scholen geven aan dat de beschikbare middelen thans al onvoldoende zijn of zien risico's voor de toekomst. De Algemene Rekenkamer constateert evenwel dat de scholen niet in staat zijn dit te onderbouwen met toereikende en deugdelijke informatie.

De Algemene Rekenkamer vindt dat het zorgplan beter moet worden. De minister heeft duidelijke wettelijke eisen gesteld aan de informatie (over de zorgbehoefte, de inzet van de middelen en de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn), die in het zorgplan moet staan. De informatie van de scholen en samenwerkingsverbanden voldoet op dat punt niet. Het bevreemdt de Algemene Rekenkamer dat de zorgplannen zowel aan de minister als aan de Inspectie van het Onderwijs worden toegezonden, maar dat zij beiden de zorgplannen niet systematisch analyseren of beoordelen.

Bij de meeste scholen ontbreekt een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem waarin alle informatie, waaronder de handelingsplannen voor individuele leerlingen, gemakkelijk kan worden vastgelegd en toegankelijk gemaakt voor alle betrokken docenten. Dit is een van de redenen voor het ontbreken van de benodigde (management)informatie waarmee zowel inzicht in de daadwerkelijke zorgbehoefte als in de resultaten van het gevoerde zorgbeleid kan worden verkregen.

De Inspectie houdt geen toezicht op de samenwerkingsverbanden en de bovenschoolse voorzieningen zoals een orthopedagogisch didactisch centrum. Daarmee acht de Algemene Rekenkamer het toezicht op de (ontwikkeling van de) zorg aan leerlingen te beperkt. Het wordt zo niet duidelijk of er optimaal wordt samengewerkt. Het functioneren van de bovenschoolse voorzieningen (die een belangrijke rol spelen in de zorgstructuur) blijft zo onderbelicht en evenmin kan worden vastgesteld of er sprake is van een gesloten en functionele zorgketen.

6.3 Beleidsdoelstellingen

In 1995 was een bedrag van € 180 miljoen beschikbaar voor de toenmalige zorgstructuur (het speciaal voortgezet onderwijs voor leerlingen met opvoedings- en leerproblemen). Voor de huidige zorgstructuur in het VMBO wordt jaarlijks bijna het dubbele (2004: € 350 miljoen) uitgetrokken.

Veel zorgleerlingen hebben baat bij meer individuele aandacht en een overzichtelijke en veilige leeromgeving. Daartoe worden ze vaak in aparte groepen en soms zelfs ook op aparte locaties geplaatst. Ook de begeleiding van deze leerlingen door kernteams (een beperkte groep vaste

docenten) blijkt voor deze leerlingen beter te werken. Deze aanpak moet in de bovenbouw echter losgelaten worden omdat leerlingen voor een sector moeten kiezen. Ook beperkte middelen en de weinig geschikte gebouwen maken meer individueel of op kleine groepen gericht onderwijs met name in de bovenbouw lastig. Op grond van het voorgaande heeft de Algemene Rekenkamer aarzelingen of de uit maatschappelijk oogpunt gewenste integratie van zorgleerlingen wel voldoende doordacht is.

Alle VMBO-scholen en scholen voor praktijkonderwijs moeten toetreden tot een samenwerkingsverband. Deze organisatorische integratie heeft in het algemeen geleid tot een structurele (her)bezinning op de zorg en een meer samenhangende zorgstructuur. De samenwerkingsverbanden hebben echter geen wettelijke mogelijkheden om de aangesloten scholen zonnodig tot deelname of bijdrage aan gezamenlijke ontwikkelingen te dwingen. De Algemene Rekenkamer heeft dan ook grote verschillen geconstateerd. Zo zijn er goed functionerende samenwerkingsverbanden met een ver doorgevoerde uitwisseling van expertise en voorzieningen, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden waarvan de scholen de samenwerking tot een minimum beperkt houden.

6.4 Aanbevelingen

6.4.1 Zorg in de praktijk

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan de ideeën over integrale indicatiestelling die in de Operatie Jong zijn vermeld op korte termijn nader uit te werken. De huidige systematiek van indicatiestelling, die primair op kostenbeheersing is gericht, zou verbeterd kunnen worden door te kiezen voor een meer handelingsgerichte indicatiestelling. Daarbij zou dan tevens gezorgd moeten worden voor onderlinge afstemming met indicatiestellende instanties op het terrein van de jeugdhulpverlening, zoals Bureau Jeugdzorg. Een nadrukkelijker rol van de permanente commissies leerlingenzorg zou hierbij in overweging kunnen worden genomen.

De Algemene Rekenkamer geeft de minister in overweging om zich te herbezinnen op de vraag of een startkwalificatie voor de gehele doelgroep wel haalbaar is. Er zou een meer toegesneden opleidingstraject voor leerlingen moeten komen voor wie de startkwalificatie niet realistisch is. Deze opleidingstrajecten dienen zich te richten op het verwerven van een positie op de arbeidsmarkt, die zo goed mogelijk aansluit bij de capaciteiten en vaardigheden van deze leerlingen.

De Algemene Rekenkamer onderstreept het belang van een sluitend netwerk aan voorzieningen rondom de school zoals ook in Operatie Jong wordt nagestreefd. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan om met haar ambtgenoten van VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken en SZW goede afspraken te maken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de instanties in dit netwerk. Daarbij kan de inzet van casemanagers worden overwogen, die dan de bevoegdheid krijgen om, in urgente gevallen dwingende afspraken te maken met alle noodzakelijke disciplines.

Tevens moet duidelijk worden welke capaciteit aan voorzieningen en deskundigheid daadwerkelijk nodig is, bijvoorbeeld ook ten aanzien van de voorgenomen uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen.

Scholen moeten aangeven welke zorg- en behandelingstaken tot het domein van de school behoren en op welk moment en bij welke problematiek aanpalende zorgvoorzieningen nodig zijn. Gedacht kan worden aan protocollen waarin de taken en bevoegdheden van alle actoren in een (sluitend) netwerk worden vastgelegd.

De minister van OCW dient te bevorderen dat de lerarenopleidingen op korte termijn beter aansluiten op de nieuwe eisen (naast vakinhoudelijke ook orthopedagogische en didactische expertise) die gesteld worden aan leraren in het VMBO.

De Algemene Rekenkamer vraagt er verder aandacht voor dat scholen en gemeenten een samenhangende aanpak van schoolverzuim tot stand brengen.

6.4.2 Verantwoording en toezicht

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan om gelet op de beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden en scholen hebben, duidelijk te maken dat transparantie over de doelen, de geleverde prestaties en de inzet van de publieke middelen een noodzakelijke voorwaarde is en dat scholen derhalve beter moeten voldoen aan de eisen die de minister aan het zorgplan heeft gesteld. De minister van OCW dient immers vast te kunnen stellen of de scholen en samenwerkingsverbanden nog binnen de gestelde kaders opereren. De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan dat de Inspectie van het Onderwijs ook toeziet op het functioneren van de samenwerkingsverbanden en de boven-schoolse voorzieningen en voor zover nodig daarvoor formeel bevoegd wordt verklaard.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister van OCW een meer actieve, stimulerende rol op zich kan nemen om een adequaat geautomatiseerd leerlingvolgsysteem te realiseren. Een dergelijk systeem kan essentiële beleids-, management- en verantwoordingsinformatie leveren. Goede gegevensoverdracht is van groot belang bij de realisatie van doorlopende zorg- en leerlijnen van het primair naar het voortgezet onderwijs, maar ook binnen het voortgezet onderwijs zelf. De minister dient daartoe tevens te bewerkstelligen dat de voorgenomen invoering van het onderwijsnummer in 2006 ook daadwerkelijk gerealiseerd is.

6.4.3 Beleidsdoelstellingen

Integratie in het reguliere voortgezet onderwijs is niet voor alle groepen zorgleerlingen gemakkelijk. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister om deze groepen samen met het onderwijsveld te identificeren en waar nodig aanvullende maatregelen te nemen, zodat voor alle leerlingen doorlopende zorg- en leerlijnen beschikbaar komen. Voor leerlingen die baat hebben bij meer praktisch gericht onderwijs dient de ontwikkeling van bij hun capaciteiten aansluitende leerwerktrajecten verder te worden gestimuleerd en gefaciliteerd.

7 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Reactie ministers

In deze paragraaf wordt de reactie van de minister van OCW weergegeven. Zij spreekt daarin mede namens haar ambtsgenoot van LNV. De minister van OCW geeft te kennen dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer goede aanknopingspunten biedt voor de in 2005 te starten evaluatie van de huidige zorgstructuur in het voortgezet onderwijs en de relatie met die in het primair onderwijs. De reactie bestaat uit twee delen, te weten Algemene opmerkingen en Conclusies en aanbevelingen.

7.1.1 Algemene opmerkingen

De minister verklaart dat de opmerking van de Algemene Rekenkamer, dat zij geen inhoudelijke analyse uitvoert op de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden niet geheel juist is. Zij geeft aan dat wordt nagegaan of de thema's genoemd in artikel 10 h van de WVO in voldoende mate zijn beschreven. Het samenwerkingsverband krijgt hiervan bericht. Verder geeft de minister aan dat er bewust ruimte is gemaakt om maatwerkopties voor scholen te creëren en dat ze dat ook zo wil houden. Zij wijst erop dat de ontwikkeling van zorgvraag en aanbod volgens de laatst uitgevoerde monitor «Zorg in Beeld» niet onbevredigend was.

Ten aanzien van de Inspectie stelt de minister dat deze oordeelt over het totaal van de zorg in kwalitatieve zin en dat daarbij de samenwerkingsverbanden en zonedig de leerlingen in de time-outvoorzieningen integraal worden meegenomen.

De minister is van mening dat de wettelijke vereisten van de zorgplannen, ontleend aan onderdeel 10h, vijfde lid onder c van de WVO, niet dwingend zijn voorgeschreven, maar deelt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de in genoemde vereisten bedoelde informatie bekend moet zijn.

7.1.2 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderdeel van de reactie van de minister wordt hieronder integraal weergegeven.

• **Theoretisch karakter**

U concludeert dat voor veel leerlingen in het vmbo de opleiding te theoretisch en op taal en taalbeheersing gericht is en hierdoor mede het risico van demotivatie en voortijdig uitval vergroot wordt. Ook het niet meer kunnen examineren op «a-niveau» draagt daaraan bij. Ik deel die conclusie niet. Voor de leerlingen met een lager IQ en leerachterstand – in de meeste gevallen de lwoo-geïndiceerde leerling – biedt de WVO de scholen ruimte (artikel 11c, vierde lid) in de onderbouw al een programma aan te bieden ter oriëntatie van de sectoren in de basisberoepsgerichte leerweg. Hierbinnen kunnen meer praktijkgerichte lessen worden opgenomen in plaats van de door u bedoelde theoretische lessen. Vanaf het derde leerjaar zijn leerwerktrajecten en de assistentenopleidingen (mbo-1 binnen vmbo) beschikbaar. Tot op heden zijn hiervoor ruim twee maal zoveel leerwerkplekken beschikbaar dan gevraagd door de scholen. Dat voor een deel van deze leerlingen de startkwalificatie (mbo-2 niveau) te hoog gegrepen is, is bekend. In Koers BVE is aangegeven dat voor deze jongeren opleidingstrajecten- die leiden tot een opstap- of arbeidsmarkt-kwalificatie – worden ontwikkeld.

• **Leraren niet toegerust voor zorgleerlingen**

Niet alle leraren in het vmbo zijn voldoende toegerust om zorgleerlingen goed te begeleiden. Lerarenopleidingen moeten hierop inspelen. Ik deel uw mening. In het kader van de wet BIO en de kwalificatiestructuur is inmiddels via WOSO de aandacht gevraagd voor uw benadering.

• **Indicatieprocedure**

Uw conclusie dat de huidige indicatieprocedure in het VO gericht is op de beheersing van kosten is correct. Dit sluit ook aan bij het gemengde model welke in 2002 is ingevoerd. Dat de PCL – ook binnen het huidige stelsel – een specifiekere rol kan krijgen of overnemen is nu al mogelijk. Echter hierover besluiten de bevoegde gezagen van de scholen die in een samenwerkingsverband zijn opgegaan. In het kader van een vereenvoudiging van de procedure neem ik uw aanbeveling mee in de thans lopende discussie over de invulling van de motie Lambrechts.

• **Regionaal sluitend netwerk**

Uw aanbeveling om te komen tot een sluitend regionaal netwerk deel ik volledig. Dit punt is reeds opgepakt in het kader van Operatie Jong. In de aanbiedingsbrief van de plannen van aanpak aan de Tweede Kamer van november 2004 is aangegeven dat er sprake is van uitvoeringsregie en bestuurlijke regie. De uitvoeringsregie wordt dicht bij het kind belegd, rondom de scholen in bijvoorbeeld het zorgadviesteam, waar leerplicht, jeugdzorg, maatschappelijk werk, jeugdarts en politie bijeen komen en afspraken maken over te ondernemen acties. In het thema zorgstructuren in en rond de school worden de knelpunten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen aangepakt en wordt een kwaliteitsslag gemaakt in het hele land met betrekking tot de zorgadviesteams rondom scholen.

• **Leerplichtwet**

Een samenhangende aanpak van schoolverzuim door scholen en gemeenten vind ik van groot belang. In de praktijk bestaat er al een ontwikkeling in de richting van regionalisering van de leerplichtaanpak in kleinere gemeenten. OCW faciliteert de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren om deze ontwikkeling te ondersteunen. Verder wordt in het leerplichtmodel van Handhaven op Niveau aandacht besteed aan regionalisering in de vorm van een regionaal bureau leerlingzaken. Dit sluit aan bij hetgeen u aanbeveelt. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan de leerplichtwet en de verzuimregistratie is onderwerp van gesprek met de Landelijke Vereniging van leerplichtambtenaren (LVLA).

• **Verantwoording**

Bij de algemene opmerking ben ik al ingegaan op uw conclusie ten aanzien van de verantwoording van scholen en samenwerkingsverbanden over de inzet van de middelen en de resultaten. Ik zal nagaan welke andere mogelijkheden beschikbaar zijn om in plaats van een wettelijke verplichting – deze past minder in een lumpsum stelsel maar laat onverlet een goede verantwoording – de gevraagde registratie en informatie te bereiken.

• **Leerlingvolgsysteem**

Uw conclusie en aanbeveling rond het leerlingvolgsysteem neem ik volledig over.

Via het traject van de doorlopende leerlijnen en een deelproject van de

Stuurgroep kwaliteit van de leerlingenzorg vmbo/pro wordt inmiddels intensief aandacht besteed aan de leerlingvolgsystemen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW geeft in haar reactie aan in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de competenties van docenten, de indicatieprocedure, het sluitend maken van het netwerk dat zich bezighoudt met de opvoeding, opleiding van of zorg voor de jeugd, de samenhangende aanpak van de leerplichtwet, de verantwoording door scholen en samenwerkingsverbanden en de ontwikkeling van een adequaat leerlingvolgsysteem. De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de inzet die de minister in deze thans al pleegt en voor de ideeën voor oplossingsrichtingen in haar reactie. De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling de vorderingen op genoemde punten blijven volgen.

De minister is het eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden niet inhoudelijk worden getoetst, maar geeft aan deze plannen wél marginaal aan een oordeel te onderwerpen. De Algemene Rekenkamer verschilt van mening met de minister over de rol van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie gaf de Algemene Rekenkamer te kennen dat haar bevoegdheden zich beperken tot instellingen met een Brinnummer. Samenwerkingsverbanden en OPDC's beschikken daar niet over. Time-outvoorzieningen vormen vaak een onderdeel van een school (met Brinnummer) en in die configuratie kan de Inspectie zich wél een beeld vormen van de kwaliteit. Ten aanzien van de bevoegdheden van de Inspectie dient nadere opheldering te komen.

Ten aanzien van het theoretische karakter van de VMBO-opleiding stelt de minister dat er voor scholen voldoende mogelijkheden zijn om hun opleiding een meer praktijkgericht karakter te geven. De Algemene Rekenkamer moest echter op de werkvloer constateren dat scholen voor de onderbouw problemen ervaren bij het aanbieden van meer praktijkgerichte lessen, zij het vanwege het ontbreken van voldoende lesmateriaal van goed niveau, vanwege het ontbreken van gekwalificeerde docenten of vanwege ontoereikende huisvesting. Ook in de bovenbouw komt het regelmatig voor dat de inrichting van praktijklokalen op problemen stuit. Daarbij zijn scholen ook afhankelijk van de gemeenten.

De leerwerkplekken vormen voor veel leerlingen met leerproblemen een oplossing. Echter, niet elke school biedt deze voorziening aan. Bovendien is niet elke leerling daarvoor (al) geschikt. Daarvoor dienen zij te beschikken over voldoende sociale vaardigheden en mogen zich geen ernstige gedragsstoornissen veroorloven. Voor menig zorgleerling is dat te hoog gegrepen. Wellicht is dat een van de redenen waarom het aantal beschikbare leerwerkplekken het aantal gegadigden overstijgt.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
Het huidige VMBO is voor veel zorgleerlingen te hoog gegrepen. De daadwerkelijke consequenties daarvan (zoals uitvalpercentages) zijn nog onvoldoende bekend.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan zich nog eens te bezinnen op de vraag of een startkwalificatie wel voor de gehele doelgroep haalbaar is en een beter inzicht in de gevolgen daarvan te krijgen. Er lijkt behoefte te zijn aan meer praktijkgeoriënteerde opleidingen.	De minister van OCW bevestigt de conclusie van de Algemene Rekenkamer en stelt dat in Koers BVE is aangegeven dat voor deze jongeren opleidings-trajecten – die leiden tot een opstap- of arbeidsmarktqualificatie – worden ontwikkeld.	De Algemene Rekenkamer reageert met waardering op de reactie van de minister van OCW en zal de voortgang en ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.
Niet alle docenten in het VMBO zijn voldoende toegerust om zorgleerlingen goed te kunnen begeleiden. Het gaat daarbij om het ontbreken van orthopedagogische en didactische vaardigheden. De opleidingsinstituten besteden nog maar mondjesmaat aandacht aan het scholen van docenten voor deze doelgroep.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om zich ervan te vergewissen of er voldoende specialistische kennis in het VMBO is ingestroomd of verworven om de zorgvraag van leerlingen aan te kunnen en of die ook in de toekomst gewaarborgd is. De Rekenkamer beveelt de minister aan om zo nodig maatregelen te treffen en docentenopleidingen daarbij te betrekken.	De minister van OCW deelt de mening van de Algemene Rekenkamer en geeft aan in het kader van de wet BIO en de kwalificatiestructuur inmiddels via WOSO aandacht is gevraagd voor de benadering van de Algemene Rekenkamer.	Idem.
De indicatiecriteria zijn gericht op het beheersen van de kosten. De PCL (waarin specifieke deskundigheid op het terrein van zorg is gebundeld) heeft slechts een marginale rol. De indicatiecriteria en het proces van indicatiestelling geven geen informatie over de wijze waarop de zorg voor de betreffende leerling het best kan worden ingericht.	De Algemene Rekenkamer verzoekt de minister te overwegen of binnen de huidige kaders niet de PCL de rol van de RVC kan overnemen met het doel te komen tot een meer efficiënte en handelingsgerichte indicatie. De PCL zou dan tevens tot taak kunnen krijgen te zorgen voor afstemming met Bureau Jeugdzorg (dat ook voor de jeugd GGZ, REC, en jeugdbescherming en jeugdreclassering zal gaan indiceren).	De conclusies van de Algemene Rekenkamer worden door de minister van OCW bevestigd. Ten aanzien van de specifieke rol van de PCL, zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, geeft de minister aan dat dit al mogelijk is, maar dat besluitvorming hierover aan de bevoegde gezagen van de scholen in een samenwerkingsverband is voorbehouden. De minister zal de aanbeveling meenemen in de thans lopende discussie over de invulling van de motie Lambrechts die handelt over de vereenvoudiging van de indicatiestelling.	Idem.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Er bestaat veelal nog geen sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren met problemen. Het onderwijsveld, Bureau Jeugdzorg, Jeugd GGZ, gemeenten (leerplicht) en Justitie zijn er nog steeds niet in geslaagd afdoende afspraken te maken. Daardoor worden scholen te vaak geconfronteerd met problematiek van leerlingen waar zij niet voor zijn geëquipeerd, maar waarvoor elders in het zorgnetwerk ook (nog) geen plaats is.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in thans lopende trajecten (zoals operatie Jong) met de andere betrokken ministers (VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken, SZW) afdoende afspraken te maken over wie in welke situatie welke taak en bevoegdheid heeft. Bovendien beveelt zij de minister aan het daarbij mogelijk te maken dat in concrete situaties een case-manager wordt aangewezen met voldoende bevoegdheden om ten behoeve van een leerling met ernstige problemen grensoverschrijdende afspraken te maken met alle noodzakelijke hulpverleners.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om te inventariseren welke capaciteit aan ZMOK-voorzieningen nu en in de toekomst nodig is. Dit mede in verband met de aangekondigde uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen.</p>	<p>De minister van OCW deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer over de noodzaak van een sluitend netwerk volledig. Zij verwijst in het licht van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer naar de plannen van aanpak aangaande de Operatie Jong, die in november 2004 naar de Tweede Kamer zijn gezonden. In het thema zorgstructuren in en rond de school worden de knelpunten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen aangepakt. De uitvoeringsregie wordt dicht bij het kind (de leerling) gelegd, rondom de scholen in zorgadviesteams.</p> <p>De minister van OCW is inhoudelijk ingegaan op de uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen, die bedoeld zijn voor een specifieke groep (leerlingen met ernstige gedragsproblematiek), in afwijking van de reguliere ZMOK-plaatsen. Op de aanbeveling om ook de benodigde capaciteit te inventariseren gaat de minister verder niet in. Wel heeft de minister op andere punten in de reactie aangegeven met de Algemene Rekenkamer van mening te zijn dat registraties en informatie (inzicht) verbeterd dienen te worden.</p>	<p>Idem.</p> <p>De door de minister van OCW verstrekte nadere inhoudelijke toelichting is het in rapport toegevoegd. Wel brengt de Algemene Rekenkamer haar aanbeveling om de werkelijk benodigde (toekomstige) capaciteit goed in beeld te brengen nogmaals onder de aandacht.</p>
<p>Gemeenten gaan verschillend om met de handhaving van de leerplicht. Met name kleinere gemeenten hebben nog al eens andere prioriteiten.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister bevordert dat schoolverzuim in regionaal verband wordt aangepakt en tussen gemeenten onderling wordt afgestemd.</p>	<p>De minister van OCW geeft aan een samenhangende aanpak van schoolverzuim van groot belang te achten. Haar activiteiten en inzet op dit punt (waar onder overleg met de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren) sluiten naar het inzicht van de minister aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.</p>	<p>Met genoegen constateert de Algemene Rekenkamer dat de minister de conclusie deelt en met de aanbevelingen aan het werk is. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Zowel op het niveau van de samenwerkingsverbanden als op het niveau van de scholen bestaat geen goed inzicht in de wijze waarop de middelen voor zorgleerlingen zijn aangewend en welke resultaten zijn behaald. In geval van decentralisatie van verantwoordelijkheden (de samenwerkingsverbanden en scholen zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de zorgstructuur) dienen zij ook, in lijn met VBTB, de juiste inzichten te kunnen verschaffen.</p> <p>Scholen zijn niet in staat te onderbouwen of de thans beschikbare middelen al dan niet toereikend zijn. Overigens geldt dit mutatis mutandis ook voor de minister van OCW.</p>	<p>De minister dient duidelijk te maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, in lijn met de VBTB gedachte, geacht worden inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie daarvan. De scholen dienen zich ervan bewust te zijn dat beleidsvrijheid gepaard gaat met verantwoordelijkheid om transparant te maken wat men bereikt met de beschikbaar gestelde publieke middelen.</p>	<p>De minister van OCW gaat op een aantal plaatsen in haar reactie in op aspecten van deze kwestie. De minister onderschrijft de mening van de Algemene Rekenkamer dat het gevraagde inzicht beschikbaar dient te zijn. In haar reactie op de aanbeveling zegt de minister toe na te zullen gaan welke andere mogelijkheden beschikbaar zijn om in plaats van middels een wettelijke verplichting (die minder past in een lumpsum stelsel) toch middels deugdelijke registratie en informatie een goede verantwoording tot stand te (doen) brengen.</p>	Idem.
<p>Een van de oorzaken van het gebrek aan inzicht in de resultaten van het beleid is het ontbreken van een toereikend geautomatiseerd leerlingvolgsysteem voor (zorgleerlingen in) het VMBO.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan een meer actieve, stimulerende rol te spelen bij de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem voor het VMBO.</p>	<p>De conclusie en aanbeveling over het leerlingvolgsysteem worden door de minister volledig overgenomen. De minister geeft aan hieraan via het traject doorlopende leerlijnen en een deelproject van de Stuurgroep kwaliteit van de leerlingenzorg vmbo/pro intensief aandacht te besteden.</p>	Idem.
<p>Het toezicht op de zorgstructuur in het VMBO vertoont gebreken.</p>	<p>Voor een sluitend toezicht dient naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de Inspectie van het Onderwijs het functioneren van samenwerkingsverbanden en bovenschoolse voorzieningen in het toezicht te betrekken en voor zover nodig daarvoor formeel bevoegd verklaard te worden.</p>	<p>De minister van OCW verschilt op dit punt van mening met de Algemene Rekenkamer. De minister geeft aan dat de Inspectie oordeelt over het totaal van de zorg in kwalitatieve zin.</p>	<p>De Inspectie heeft aan de Algemene Rekenkamer aangegeven dat haar bevoegdheden zich beperken tot instellingen met een Brinnummer. Samenwerkingsverbanden en OPDC's beschikken daar niet over. Time-out voorzieningen vormen vaak een onderdeel van een school (met Brinnummer) en in die configuratie kan de Inspectie zich wél een beeld vormen van de kwaliteit. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister nogmaals om aandacht voor dit punt.</p>
<p>De integratie van zorgleerlingen uit het voormalig speciaal onderwijs in het regulier voortgezet onderwijs is niet altijd geslaagd.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer vraagt de minister om deze leerlingen samen met het onderwijsveld te identificeren en waar nodig aanvullende maatregelen te nemen, zodat voor alle leerlingen doorlopende zorg- en leerlijnen beschikbaar komen. Voor leerlingen die baat hebben bij meer praktisch gericht onderwijs dient de ontwikkeling van bij hun capaciteiten aansluitende leerwerktrajecten verder te worden gestimuleerd en gefaciliteerd.</p>	<p>De minister van OCW onderschrijft de conclusie dat de integratie niet voor alle leerlingen geslaagd is («de startkwalificatie is voor een deel van de leerlingen te hoog gegrepen»). Zij verwijst naar Koers BVE waarin is aangegeven dat voor deze jongeren opleidingstrajecten – die leiden tot een opstap- of arbeidsmarkt kwalificatie – worden ontwikkeld.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer constateert met genoegen dat de minister van OCW de visie van de Algemene Rekenkamer op dit punt deelt en zal de voortgang en ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.</p>

Bijlage 2

Afkortingen

adhd	attention deficit hyperactivity disorder
ama	alleenstaande minderjarige asielzoeker
aoc	agrarisch opleidingscentrum
avo	algemeen voortgezet onderwijs
bbl	basisberoepsgerichte leerweg
bio	(wet op de) beroepen in het onderwijs
bjz	bureau jeugdzorg
bo	basisonderwijs
cfi	centrale financiën instellingen
cumi	culturele minderheden
goa	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
gpl	gemiddelde personeelslast
isovso	interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs
ivbo	individueel voorbereidend beroepsonderwijs
lbo	lager beroepsonderwijs
lcoj	landelijk centrum onderwijs en jeugdzorg
lom	school voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mlk	school voor moeilijk lerende kinderen
opdc	orthopedagogisch didactisch centrum
pcl	permanente commissie leerlingenzorg
pdd-nos	pervasive developmental disorders-not otherwise specified
pro	praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
rio	regionaal indicatie orgaan
rmc	regionaal meld-en coördinatiecentrum
roc	regionaal opleidingscentrum
rvc	regionale verwijzingscommissie
rzb	regionaal zorgbudget
svo	speciaal voortgezet onderwijs
swv	samenwerkingsverband
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vng	vereniging nederlandse gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vs	voortgezet speciaal onderwijs
wec	wet op de expertisecentra
woso	werkverband opleidingen speciaal onderwijs
wpo	wet primair onderwijs
wsns	weer samen naar school
wvo	wet op het voortgezet onderwijs
zmlk	school voor zeer moeilijk lerende kinderen
zmok	school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen