

DE REGIOVISIE NADER BEKEKEN

Eindrapportage van de begeleidingscommissie regiovisie

Doelstelling en werkwijze van de begeleidingscommissie

Het Ministerie van OCW heeft een 'begeleidingscommissie regiovisies' ingesteld als vervolg op de werkgroep planningsvrijheid vmbo, met als opdracht na te gaan hoe een regiovisie eruit zou moeten zien en op welke wijze deze gebruikt kan worden bij het opstellen van regionale arrangementen. In deze werkgroep hebben vertegenwoordigers zitting van de regionale arrangementen en van de bij de arrangementen betrokken provincies. Tijdens de eerste vergadering van de werkgroep is afgesproken dat er een ontwerp zou worden gemaakt voor de opzet van de regiovisie. Deze opzet is door enkele leden van de werkgroep gemaakt en vervolgens besproken en vastgesteld in de vergadering van de begeleidingscommissie. Alle leden van de begeleidingscommissie hebben deze opzet vervolgens vergeleken met de informatie die gebruikt is bij het regionaal arrangement in hun eigen gebied en op grond van die vergelijking de bruikbaarheid van de opzet in de praktijk beoordeeld. Dit leidde tot een aanpassing van de eerder vastgestelde opzet en tot het toevoegen van een nadere toelichting per onderwerp. Onderstaand is het resultaat van de werkgroep weergegeven. De opbouw is als volgt: eerst enkele inleidende opmerkingen, een nadere definitie van de begrippen regiovisie en regionale arrangementen, het belang van de regiovisie en de relatie tussen beide onderwerpen, daarna een opsomming van de onderwerpen die in de regiovisie aan de orde moeten komen met een toelichting en tenslotte suggesties voor de wijze waarop de regiovisies tot stand kunnen komen.

Inleidende opmerkingen

De begeleidingscommissie is van mening dat een regiovisie een goed instrument is om inzicht te krijgen in de problemen en kansen die in de regio aanwezig zijn. Hoewel het proces om te komen tot een regionaal arrangement en een regiovisie meestal start omdat er knelpunten in de infrastructuur zijn gesignaleerd, vindt de begeleidingscommissie dat een regiovisie niet alleen goede diensten kan bewijzen als er problemen moeten worden opgelost, maar ook om te bezien of bestaande kansen en mogelijkheden om de onderwijsloopbaan van leerlingen te verbeteren, wel voldoende benut worden. Een periodiek bijgestelde regiovisie kan dan inzichten opleveren die leiden tot een optimale situatie. Het doel van de regionale samenwerking is uiteindelijk niet anders dan de onbelemmerde doorstroom van leerlingen en een adequaat aanbod van onderwijsvoorzieningen. De begeleidingscommissie merkt daarbij op dat een regiovisie alleen niet voldoende is om de doorstroming te optimaliseren. Een goede samenwerking en communicatie tussen vmbo en mbo en een doeltreffend leerlingvolgsysteem is hiervoor eveneens noodzakelijk.

Verder vindt de begeleidingscommissie het belangrijk dat er helderheid ontstaat over de status van de afspraken die in de regio worden gemaakt. De commissie is voorstander van transparante regelgeving over de mogelijkheden en de beperkingen van het regionaal arrangement en van de regiovisie. Alle betrokkenen bij de regionale samenwerking dienen vooraf te weten aan welke mogelijkheden en welke beperkingen de gemaakte afspraken onderhevig zijn.

De definitie: regiovisie en regionaal arrangement

Het *regionaal arrangement* is het geheel van afspraken dat betrokkenen in een bepaalde regio maken over het gewenste onderwijsaanbod in die regio op grond van een gezamenlijke probleemanalyse en een gezamenlijke ambitie. De afspraken over de bijdrage van elk van de betrokkenen aan het gewenste onderwijsaanbod worden in het arrangement vastgelegd. Het doel van het verbeteren van de onderwijsinfrastructuur is het verbeteren van de onderwijskansen van leerlingen. Elke leerling een startkwalificatie en aansluitend een plek op de arbeidsmarkt is uiteindelijk het doel waar de partners in het regionaal arrangement

gezamenlijk naar streven. Een *regiovisie* is het document dat de informatie bevat waarop de participanten in het regionaal arrangement hun probleemstelling en ambities baseren en verantwoorde besluiten kunnen nemen.

Bovenstaande definities bevatten met opzet een aantal niet nader gedefinieerde onderdelen: hoe de grenzen van de regio lopen, wie de betrokkenen precies zijn en wat een gewenst onderwijsaanbod is, is immers juist onderwerp van overleg. Regionale arrangementen zijn een instrument om de planning van onderwijsvoorzieningen beter op de wensen en mogelijkheden van een regio af te stemmen door het maken van gezamenlijke afspraken. Tot in details voorgeschreven werkwijzen, criteria en benodigde informatie staan haaks op de beoogde regionale beleidsruimte. Een regiovisie moet niet de vorm krijgen van een standaardformulier dat ingevuld moet worden om een volgende stap te kunnen zetten. Zonder de mogelijkheid een duidelijke relatie te leggen tussen de beschrijving van de feitelijke situatie enerzijds en de probleemanalyse en ambities anderzijds is een regiovisie zinloos. De participanten in het regionaal arrangement moeten het dus ook eens zijn over de vraag welke informatie relevant is voor deze regio en welke mate van gedetailleerdheid daarbij moet worden nagestreefd. Zonder voorafgaande beschrijving van de situatie in de regio bestaat het risico dat het regionaal arrangement de uitkomst is van een onderhandelingsproces in de regio waarin machtsverhoudingen een grotere rol spelen dan opvattingen over wat in de regio echt noodzakelijk is. Een ander risico is dat de regiovisie achteraf wordt samengesteld uit de gegevens die nodig zijn om tot het besluit te komen waar men het al over eens was voordat de regiovisie tot stand kwam. De volgorde is: eerst gezamenlijk een regiovisie maken en vaststellen en daarna op basis van de daarin gemelde problemen en ambities, afspraken maken. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de regiovisie en voor de inhoud daarvan draagt ook bij tot het draagvlak dat nodig is voor het maken van afspraken en vooral tot het nakomen daarvan in het kader van het regionaal arrangement. De regiovisie bevat in ieder geval een aantal onderdelen: feitelijke informatie over de situatie in de regio, een weergave van de visie van de betrokkenen op basis van gesprekken, een analyse van de situatie op basis van die informatie en mogelijke oplossingsrichtingen. In de volgende paragraaf worden deze onderdelen achtereenvolgens toegelicht.

De inhoud van de regiovisie

Regionale arrangementen zijn in het leven geroepen vanwege de noodzaak van een herziening van de infrastructuur en vanuit de gedachte dat in onderlinge overeenstemming meer resultaat te boeken is dan wanneer van 'boven- of van buitenaf' sluiting of verplaatsing van afdelingen wordt afgedwongen. Gezien deze doelstelling is het in ieder geval noodzakelijk dat de regiovisie de informatie bevat die leidt tot afspraken over de infrastructuur ofwel de spreiding van afdelingen over het gebied. Sluiten, ruilen, verplaatsen of stichten van afdelingen kan hiervan het gevolg zijn. De eerste ervaringen met regionale arrangementen hebben laten zien dat het hier niet bij blijft. In de meeste regio's hebben de gesprekken over arrangementen ook geleid tot afspraken over andere onderwerpen waarover afstemming van belang is.

Voorbeelden daarvan zijn afspraken over doorlopende leerlijnen en een 'warme overdracht' van vmbo naar mbo, terugdringen van schooluitval, afspraken met werkgevers over leerwerktrajecten, afspraken over de vormgeving van de zorgstructuur, tot en met afspraken om te proberen de bereikbaarheid van voorzieningen te verbeteren. Bovendien blijkt er behoefte te zijn om met elkaar verder gelegen perspectieven te verkennen en een ambitieniveau vast te leggen dat uitgaat boven de huidige mogelijkheden. Een voorbeeld daarvan is de wens te komen tot flexibele examinering. De begeleidingscommissie beschouwt dit type afspraken als een onderstreping van het belang dat onderwijsinstellingen met anderen

in de omgeving in gesprek gaan om een betere positie van hun leerlingen in vervolgopleidingen en op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Een inhoudsopgave van de regiovisie

Gezien het bovenstaande adviseert de begeleidingscommissie de volgende onderwerpen in de regiovisie op te nemen:

1. Beschrijving van de feitelijke situatie

Om te beginnen bevat de regiovisie een aantal feitelijke gegevens. Onderstaand een opsomming van mogelijke onderwerpen waarover in de regiovisie feitelijke informatie wordt opgenomen:

- *Omvang en begrenzing van de regio*
Duidelijkheid over de begrenzing van de regio en een motivering voor die begrenzing is belangrijk zowel voor de scholen die binnen als voor scholen die buiten de regio vallen. Veelal zullen bestaande samenwerkingsrelaties leidend zijn bij het vaststellen van de regio. Het verdient aanbeveling om waar mogelijk aan te sluiten bij andere relevante gebiedsindelingen, zoals regionale samenwerkingsverbanden zorg, REC-gebieden enz. Verschillen in omvang tussen regio's zijn onvermijdelijk in gebieden met grote(re) steden en plattelandsgebieden. In plaats van grote en kleine regio's kan ook gewerkt worden met subregio's binnen grotere verbanden, waarbij ook het wisselverkeer tussen de subregio's kan worden beschreven. Soms is het onvermijdelijk om de regio-indeling na verloop van tijd te wijzigen en aan te passen aan gegroeide situaties of ervaren ongerijmdheden.
- *Gegevens over het aanbod en het gebruik van onderwijsvoorzieningen:*
Bij dit onderwerp gaat het om een beschrijving van vraag naar onderwijs en aanbod van onderwijs en een beschrijving van de leerlingstromen. De vraag kan worden beschreven door een overzicht van leerlingaantallen in het gebied en de te verwachten groei. Het gaat dan niet zozeer om schoolprognoses zoals die worden ontwikkeld in het kader van de systematiek Plan van scholen, maar om gegevens over de ontwikkeling van basisgeneraties en de trend daarin (stabiel, klimmend, dalend).

Daarbij hoort ook de trend in belangstelling voor de diverse schooltypes: welke schooltypes (ook: afdelingen vmbo) stijgen in de belangstelling, welke gaan achteruit, zowel op dit moment als in het verleden. Uit de verschuiving in belangstelling kunnen conclusies worden getrokken over de levensvatbaarheid van de verschillende onderdelen van het aanbod. Om de trends in belangstelling voor diverse onderwijssoorten te meten is inzicht nodig in de leerlingstromen. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het ROVO (regionaal onderzoek voortgezet onderwijs), een driejaarlijkse publicatie van het Ministerie van OCW.

Bij de beschrijving van het aanbod van onderwijs in de regio volstaat een opsomming van de bestaande scholen en hun omvang niet. Hoewel een te grote gedetailleerdheid vermeden moet worden, is het voor een goed beeld van het aanbod nuttig te weten welke schoolsoorten, afdelingen, programma's, leerwerktrajecten, vernieuwingsprojecten (o.a. in het kader van Axis), netwerken en samenwerkingsverbanden in het gebied aanwezig zijn. Afhankelijk van de regionale wensen kunnen ook andere voor die regio relevante gegevens worden opgenomen, bijvoorbeeld over segregatie, vlucht uit stedelijke agglomeraties, de positionering van de theoretische leerweg, enz.

Naast een kwantitatieve beschrijving van vraag en aanbod is het ook nuttig in beeld te brengen waar de haperingen in het systeem zitten met het oog op een adequate zorgstructuur: slagingspercentage, uitvalspercentage, risicoleerlingen, opvangmogelijkheden. Het is niet de bedoeling om de prestaties per school te beschrijven maar om een weergave van de omvang van de gediplomeerde en ongediplomeerde uitstroom in het gebied. De inspectie is voor dit onderwerp wellicht een informatiebron.

Bij de beschrijving van het bestaande onderwijsaanbod hoort ook de beschrijving van de huisvestingssituatie. Aangezien ook de gemeente vanwege de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting een van de participanten is in het regionaal arrangement is een beschrijving van de bestaande huisvestingssituatie en van mogelijke knelpunten daarin van belang.

Ook relevant voor meer inzicht in het functioneren van de onderwijsinfrastructuur is de doorstroom vmbo – mbo: naar welk vervolgonderwijs stromen de leerlingen door, wat is het aanbod mbo, niveaus en afdelingen, waarbij de specifieke instelling minder relevant is dan het soort opleiding. Hoe zijn de resultaten van vmbo-schoolverlaters in het mbo, welk percentage haalt een startkwalificatie en welk percentage valt uit. Het zal niet altijd eenvoudig zijn inzicht te krijgen in deze gegevens, maar als ze niet beschikbaar zijn is dat wellicht een argument om een betere communicatie tussen vmbo en mbo op gang te brengen. Voor beide instellingen is het nuttig te weten of er sprake is van doorlopende of doodlopende leerwegen. In sommige regio's (bijv. Duin- en Bollenstreek/Leidse regio) zijn goede ervaringen opgedaan met een platform vmbo-mbo waarin de doorstroom van vmbo-leerlingen tot en met de mbo-diplomerings wordt gevolgd. Ook de introductie van leerlingvolgsystemen in het mbo biedt mogelijkheden om mutaties, uitstroom en vorderingen in kaart te brengen. Ook exit-gesprekken met redenen van uitval worden in het systeem geregistreerd.

Opmerking: de huidige regionale arrangementen hebben vooral betrekking op het aanbod van afdelingen vmbo, vandaar de focus op de beroepskolom. Vanwege het belang van de samenhang in de regio en andere mogelijke leerroutes verdient het de voorkeur om ook havo en vwo onder het regime van de regionale arrangementen te brengen en in de regiovisie ook over deze onderwijsvormen informatie op te nemen.

Tenslotte is inzicht in de zorgstructuur van belang: hoewel de beleidsruimte binnen het regionaal arrangement zich niet uitstrekt tot de zorgstructuur is het voor een beleidsrijke invulling van het regionaal arrangement wel nuttig om het functioneren van het samenwerkingsverband, de relatie met leerplicht, jeugdzorg en maatschappelijk werk en eventuele leemten in voorzieningen te beschrijven.

- *Gegevens over de ruimtelijke en economische ontwikkelingen:*
Informatie over het economisch profiel van de regio is interessant om na te gaan of de beroepsbevolking voldoende gekwalificeerd is in relatie tot de behoeften van de arbeidsmarkt, ook al zal de schoolkeuze van leerlingen in geringe mate hierdoor beïnvloed worden. Het is van belang om in het oog te houden met welk doel de informatie wordt verzameld en welke gegevens wel en niet nodig zijn om onnodige detaillering te vermijden. Wellicht is er bruikbaar onderzoeksmateriaal voorhanden dat ontwikkeld is in opdracht van provincie of gemeente. De doorvertaling naar regio's is dan wel een punt van aandacht. Het gaat hier vooral om in het oog lopende trends,

veranderingen in het economisch profiel met ingrijpende gevolgen voor de arbeidsmarkt. Wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen is vooral de ontwikkeling van nieuwe woongebieden interessant vanwege de daarmee gepaard gaande behoefte aan onderwijs en de te verwachten verplaatsing van leerlingstromen.

2. De visie van de betrokkenen

Na een schets van de feitelijke situatie waarvoor bovenstaand mogelijke bouwstenen zijn aangedragen, volgt in de regiovisie een weergave van gesprekken met betrokkenen over deze informatie. Daarbij komt aan de orde hoe men aankijkt tegen de gesignaleerde ontwikkelingen, het aanbod in de regio, voor welke problemen men een oplossing noodzakelijk vindt en welke ambities geformuleerd moeten worden in het regionaal arrangement op basis van deze regiovisie. Belangrijk is ook welke bijdrage men zelf wenst te leveren, welk aandeel men wil hebben in het regionaal arrangement. Dit geldt voor de scholen, maar ook voor de andere gesprekspartners. Ook andere participanten hebben belang bij een goed functioneren van de onderwijsinfrastructuur. Het vervolgonderwijs heeft belang bij een kwalitatief goede instroom, het bedrijfsleven heeft belang bij voldoende aanbod in sectoren met veel vacatures, de gemeente heeft belang bij een efficiënt gebruik van onderwijshuisvesting. Van al deze gesprekspartners mag een inbreng bij de regiovisies, maar ook een inzet bij de arrangementen verwacht worden.

3. De analyse: kansen en bedreigingen

Op basis van de feitelijke gegevens en de gesprekken met betrokkenen kan een analyse gemaakt worden van de kansen en bedreigingen in het gebied: welke knelpunten moeten op de korte en langere termijn worden opgelost, welke oplossingsrichtingen zijn daarvoor te bedenken, wat zijn de wensen van degenen die in deze regio betrokken zijn bij onderwijs en arbeidsmarkt. Wat beschouwt men in de regio als de ideale situatie. In ieder geval moeten de knelpunten in de infrastructuur zichtbaar worden (overschotten of tekorten), daarnaast afhankelijk van de inbreng van de gesprekspartners ook andere problemen die men gezamenlijk wil oplossen en verbeteringen die mogelijk zijn om meer leerlingen een startkwalificatie te bezorgen. Afhankelijk van de verhoudingen in de regio moet bezien worden of het verstandig is herkenbaar in beeld te brengen wie wat vindt van het functioneren van het onderwijsaanbod. Een samenvattend overzicht van bestaande opvattingen is meestal voldoende, tenzij er verschillen van mening zijn gesignaleerd die een belemmering kunnen vormen voor het maken van afspraken. Dan moet er een zodanige formulering worden gekozen dat het probleem bespreekbaar wordt in de aanloop naar het regionaal arrangement.

Van regiovisie naar regionaal arrangement

Tot zover de regiovisie. Zoals eerder aangegeven bevat de regiovisie vooral informatie. Informatie over de feitelijke situatie, over de problemen die men signaleert en de wensen die bestaan voor de toekomst, de mogelijkheden die er zijn om de problemen op te lossen en het draagvlak dat er op basis van de gesprekken blijkt te zijn. De regiovisie zet als het ware de bouwstenen klaar om het regionaal arrangement in elkaar te zetten. Het is de inleiding en de verantwoording voor de voornemens die in het regionaal arrangement met een handtekening worden bekrachtigd. Op basis van de informatie in de regiovisie moeten verschillende soorten afspraken gemaakt kunnen worden. In de eerste plaats zijn dat de afspraken tussen scholen over de infrastructuur: waar komt welke afdeling en waar niet (meer). Deze afspraken vormen de basis van het regionale arrangement. Vervolgens kunnen er afspraken opgenomen worden die de gesprekspartners met elkaar willen maken om de kansen van leerlingen in hun gebied te verbeteren. Dit kunnen onderlinge afspraken zijn, bijvoorbeeld over de rol van het bedrijfsleven bij het leveren van stageplaatsen of de relatie met het samenwerkingsverband,

maar ook afspraken met de gemeente over een adequate huisvesting van de onderwijsvoorzieningen die aansluit bij de gemaakte afspraken.

Tenslotte kunnen er afspraken gemaakt worden over acties die men wil ondernemen om de onderwijssituatie verder te verbeteren en waarvoor men anderen nodig heeft, bijvoorbeeld de vervoersregio om de bereikbaarheid van bepaalde voorzieningen te verbeteren of de rijksoverheid om wijzigingen in de regelgeving te bewerkstelligen die een grotere flexibiliteit in leerwegen mogelijk maakt.

De taakverdeling bij het opstellen van de regiovisie

Zoals aangegeven in de eindrapportage van de werkgroep 'Ruimte voor scholen', zijn de vmbo-scholen in de regio de initiatiefnemers voor het regionale arrangement en uit dien hoofde ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van de regiovisie. Dat betekent niet dat scholen de visie ook zelf moeten maken, ook uitbesteden van (delen van) het werk is een mogelijkheid. Provincies vervullen, vanwege de focus op het algemeen belang en de onpartijdige positie in de praktijk van de regionale arrangementen en het opstellen van de regiovisie een coördinerende, faciliterende, stimulerende en informatieve rol.

Utrecht, december 2003

Namens de begeleidingscommissie regiovisie

Anke van Kampen (voorzitter)

Bijlage 1 leden van de begeleidingscommissie regiovisie

Mevrouw A. C. van Kampen (Sardes, voorzitter)

Mevrouw M.J.W. Vermaat – de Potter
Werkgroep Onderwijs IPO

De heer H. de Jong
Provincie Limburg

De heer B. van Swol
Provincie Zuid-Holland en regionaal arrangement Haaglanden

Mevrouw M.P.M. Hopmans
Provincie Utrecht

Mevrouw K. IJssel
Provincie Flevoland

De heer G. van der Wende/De heer T. van der Schoot
Provincie Noord-Brabant

De heer H. de Jager/ De heer J. Hoogendoorn
Coördinatiepunt Leerwegen en Netwerken

Mevrouw A.M. Pleket
Ministerie van OCenW Dir. VO

De heer J.J. v/d Lee
Ministerie van OCenW Dir. VO

De heer Y.J. Akkerman
Ministerie van OCenW Dir. VO

De heer C. Blokland
Regionaal arrangement Dronten

de heer G. Beckers
Regionaal arrangement Maastricht

De heer M. Stoker/ De heer J. Bosch
Regionaal arrangement Eindhoven

De heer G.F. Mulder
Regionaal arrangement Utrecht