

Nadere analyse van de eerste  
ervaringen met de nieuwe  
regels over samenwerking  
VO-BVE

## Versie beheer

| Versie | Datum     | Korte beschrijving wijzigingen               |
|--------|-----------|--|
| 0.1    | 10-1-2007 | Vaststelling onderzoeksopzet & vraagstelling |
| 0.2    | 7-2-2007  | Vaststelling analysekader                    |
| 0.3    | 14-3-2007 | Toetsing bevindingen bij klankbordgroep      |
| 0.4    | 21-3-2007 | Tussenrapportage                             |
| 0.5    | 10-4-2007 | Concept eindrapport                          |
| 1.0    | 30-4-2007 | Definitief eindrapport                       |

## Naam auteurs:

Drs. A.D. (Arijan) Bakker

Drs. M.C.A.B. (Martien) Hols

Drs. T. (Timo) Kos

## Nadere analyse van de eerste ervaringen met de nieuwe regels over samenwerking VO-BVE

Een analyse van de eerste ervaringen die scholen, instellingen en andere belanghebbenden hebben opgedaan met de op 1 januari 2006 in werking getreden *Wet van 8 september 2005, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsopleiding om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen* (Staatsblad 2005, 512) en de algemene maatregel van bestuur van 1 december 2005 ter uitvoering van deze wet, getiteld *Besluit samenwerking VO-BVE* (Staatsblad 2005, 624).

Naam auteurs:

Drs. A.D. (Arijan) Bakker

Drs. M.C.A.B. (Martien) Hols

Drs. T. (Timo) Kos

Bedrijfsnaam: Capgemini Nederland

Plaats: Utrecht

Datum: 30-4-2007



## Voorwoord

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben vele mensen een bijdrage geleverd. Op de eerste plaats willen wij de deelnemers aan de gesprekken met stakeholders bij samenwerkingsverbanden VO-BVE in de regio's Twente en Midden-Nederland bedanken voor hun reacties en input voor deze analyse. In het bijzonder zijn wij het ROC van Twente en het ROC Midden Nederland dankbaar voor wijze waarop zij ons hebben ontvangen en de gesprekken met de lokale stakeholders hebben gefaciliteerd.

Daarnaast willen wij de leden van de klankbordgroep bedanken voor hun inspanningen de benodigde gegevens voor het onderzoek te verzamelen en de constructieve reactie die zij hebben gegeven op de conceptbevindingen.

Tot slot hebben vele medewerkers van het ministerie van OCW, CFI en de Onderwijsinspectie ons bereidwillig geholpen met het onderzoek en de door ons gevraagde gegevens aangeleverd en onze vragen beantwoord. Daarbij was de ondersteuning door de opdrachtgevers van de directies Voortgezet Onderwijs en Beroepseducatie en Volwassenenonderwijs van grote waarde. Zonder deze ondersteuning was het niet mogelijk geweest dit onderzoek binnen de daartoe gestelde termijn af te ronden.



# Inhoud

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Managementsamenvatting</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1      | Oplossingen die direct kunnen worden gerealiseerd  | 1         |
| 1.2      | Oplossingen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd  | 3         |
| 1.3      | Oplossingen die op middellange termijn kunnen worden gerealiseerd.   | 4         |
| <b>2</b> | <b>Onderzoeksoptzet</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1      | Aanleiding   | 5         |
| 2.2      | Doelstelling en reikwijdte   | 6         |
| 2.3      | Vraagstelling  | 7         |
| 2.4      | Werkwijze en gegevensbronnen   | 7         |
| <b>3</b> | <b>Probleemdefinitie Regels samenwerking VO-BVE</b>  | <b>11</b> |
| 3.1      | Probleemdefinitie:   | 11        |
| 3.2      | Advies Raad van State  | 12        |
| 3.3      | Reikwijdte van de Regels Samenwerking VO-BVE   | 14        |
| <b>4</b> | <b>Oplossingsrichtingen Regels samenwerking VO-BVE</b>   | <b>15</b> |
| 4.1      | Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde VO-school   | 16        |
| 4.2      | Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde BVE-instelling  | 17        |
| 4.3      | Overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of bekostigde BVE-instelling   | 18        |
| 4.4      | Uitbesteding naar bekostigd VAVO als volledig vervangend traject   | 19        |
| 4.5      | Uitbesteding naar bekostigd VAVO voor sprokkelen van examenvakken voor leerlingen die al eens eindexamen hebben afgelegd   | 20        |
| <b>5</b> | <b>Bevindingen</b>   | <b>23</b> |
| 5.1      | Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde VO-school   | 23        |
| 5.2      | Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde BVE-instelling  | 25        |
| 5.3      | Overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of bekostigde BVE-instelling   | 27        |
| 5.4      | Uitbesteding naar bekostigd VAVO als volledig vervangend traject en uitbesteding naar bekostigd VAVO voor sprokkelen van examenvakken voor leerlingen die al eens eindexamen hebben afgelegd | 31        |
| <b>6</b> | <b>Analyse en aanbevelingen</b>  | <b>41</b> |
| 6.1      | Oplossingen die direct kunnen worden gerealiseerd  | 41        |
| 6.2      | Oplossingen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd  | 44        |
| 6.3      | Oplossingen die op middellange termijn kunnen worden gerealiseerd.   | 50        |
|          | <b>Bijlage A: Leden klankbordgroep</b>   | <b>55</b> |
|          | <b>Bijlage B: Deelnemers locatiebezoeken</b>   | <b>57</b> |
|          | <b>Bijlage C: Routeschema Besluit Samenwerking VO-BVE</b>  | <b>59</b> |





# 1 Managementsamenvatting

Het ministerie van OCW heeft na de inwerkingtreding per 1 januari 2006 van de Wet van 8 september 2005 (Staatsblad 2005, 512) die de WVO en de WEB wijzigt met het oog op meer ruimte voor samenwerking en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur van 1 december 2005 getiteld *Besluit samenwerking VO- BVE* (Staatsblad 2005, 642) een groot aantal signalen en vragen ontvangen over de reikwijdte en de werking van deze regels. Naar aanleiding hiervan heeft de minister van OCW in de zomer van 2006 de Tweede Kamer toegezegd om op grond van deze binnengekomen vragen en casuïstiek over de werking van deze nieuwe regels na te gaan of verdere verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden wenselijk c.q. noodzakelijk is.

Het ministerie van OCW heeft Capgemini gevraagd het betreffende onderzoek uit te voeren. Dit rapport bevat een beschrijving van de gesignaleerde knelpunten in de werking van de nieuwe regels en de door VO-scholen en ROC's naar voren gebrachte wensen voor verdere verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden. Per knelpunt c.q. wens tot verruiming van de regels is een advies gevoegd voor een oplossingsrichting en aangegeven of deze oplossing direct of op korte c.q. middellange termijn gerealiseerd kan worden.

## 1.1 Oplossingen die direct kunnen worden gerealiseerd

***Route 1<sup>1</sup> : Uitbesteding van een deel van het VO-programma aan een bekostigde VO-school komt in de praktijk nog (vrijwel) niet voor. Er zijn geen knelpunten gemeld.***

### **Advies 1:**

Besteed in de communicatie richting VO-scholen meer aandacht aan de mogelijkheden voor samenwerking tussen VO-scholen onderling en wijs daarbij op voordelen die dit voor VO-scholen kan bieden. Bijvoorbeeld de

---

<sup>1</sup> Zie voor een beschrijving van de routes bijlage C: routeschema Besluit Samenwerking VO-BVE.

mogelijkheid om kleine vakken uit te besteden of de mogelijkheid om doelmatig gebruik te maken van praktijkvoorzieningen.

***Route 2: Uitbesteding van een deel van het VO-programma aan een bekostigde BVE-school komt in de praktijk op beperkte schaal voor. Er zijn geen knelpunten gemeld.***

**Advies 2:**

Besteed in de communicatie richting VO-scholen en BVE-instellingen meer aandacht aan de mogelijkheden voor samenwerking tussen VO-scholen en BVE-instellingen en wijs daarbij op voordelen die dit kan bieden. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om VMBO leerlingen zich te laten oriënteren op verschillende beroepsopleidingen en de mogelijkheid om doelmatiger gebruik te maken van praktijkvoorzieningen.

***Route 3: Overdracht van bekostiging bij een tussentijdse overstap van een VO-leerling naar een andere bekostigde VO-school komt in de praktijk in beperkte mate voor. Er is één gecombineerd knelpunt bij deze vorm van samenwerking genoemd: als er afspraken worden gemaakt tussen VO-scholen, wordt het door sommige scholen als lastig ervaren dat er geen verplichting is om bekostiging door te betalen. En er is geen richtlijn voor de hoogte voor het door te betalen bedrag.***

**Advies 3.A:**

Communiqueer richting VO-scholen en BVE-instellingen welke mogelijkheden er zijn voor overheveling van bekostiging bij een tussentijdse overstap van een leerling, en geef daarbij een richtinggevend advies over de over te hevelen bekostiging (bijvoorbeeld een vast bedrag per resterende maand van het schooljaar). Stel daarbij wel duidelijk dat indien de VO-school nog aanvullende diensten verricht voor de leerling (bijvoorbeeld mentoring of coaching in het kader van een warme overdracht) dat in die gevallen in de afspraken over het over te hevelen bekostiging nog rekening wordt gehouden met de door de VO-school nog te leveren diensten.

***Een tussentijdse overstap van VO-leerlingen naar een MBO-opleiding komt regelmatig voor en zou nog vaker voorkomen als meer MBO-opleidingen flexibele instroommomenten kenden. Het maken van afspraken over overdracht van bekostiging wordt***

***belemmerd doordat VO-scholen de subsidiemiddelen voor een heel schooljaar hebben vastgelegd.***

**Advies 3.B:**

Adviseer VO-scholen om zich bedrijfseconomisch te baseren op reële leerling ramingen. Als scholen vooraf weten dat een deel van hun leerlingpopulatie tot een risicogroep behoort die mogelijk tussentijds uitvalt, zouden zij de inzet van middelen bij voorkeur dienen te baseren op een gedeelte van de ontvangen rijksbekostiging (bijvoorbeeld 95 procent), zodat het restant (bijvoorbeeld 5 procent) flexibel blijft en eventueel gericht kan worden ingezet voor deze risicogroep en zo nodig kan worden meegegeven met leerlingen die tussentijds overstappen naar een andere VO-school of BVE-instelling.

**Advies 3.C:**

Communiqueer richting ROC's dat er voor VO-leerlingen die tussentijds overstappen naar een BVE-instelling geen wettelijke belemmeringen zijn om deze leerlingen een oriëntatie- en schakelprogramma te bieden om de periode tot de start van het nieuwe schooljaar te overbruggen.

**1.2 Oplossingen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd**

***Route 4 & 5: Uitbesteding van VO-leerlingen voor een volledig vervangend traject naar bekostigd VAVO en van VO-leerlingen die reeds een keer examen hebben afgelegd naar bekostigd VAVO om daar examenvakken te sprokkelen komt betrekkelijk vaak voor. Er zijn echter diverse knelpunten bij deze vormen van samenwerking gemeld en er leven diverse wensen tot verruiming van de uitbestedingsmogelijkheden voor doelgroepen die op dit moment geen gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid.***

**Advies 4 & 5.A: diplomastapeling**

Maak het mogelijk om VO-leerlingen die al een VO-diploma hebben behaald dat nog niet op het niveau van een startkwalificatie ligt uit te besteden aan het VAVO. Dit biedt hen een extra kans om via deze weg een hoger VO-diploma te behalen of via het VAVO examenvakken te sprokkelen en via deze weg hun profiel te verbeteren en hun kans op het succesvol afronden van vervolgonderwijs op het niveau van een startkwalificatie te vergroten.

#### **Advies 4 & 5.B: Verantwoordelijkheid VO-school / Poortschool**

Houdt vast aan de eis dat het de VO-school is die dient te beoordelen of een leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma indien de leerling wordt uitbesteed naar bekostigd VAVO. Verplicht VO-scholen de rendementcijfers van deze uitbestede leerlingen te publiceren (bijvoorbeeld in het jaarverslag).

#### **Advies 4.C: Switchen MBO – VAVO**

Herinschrijving van 16- en 17- jarige MBO-leerlingen zonder diploma die willen switchen naar het VAVO is nu reeds mogelijk. Indien ons bovenstaande advies met betrekking tot het stapelen van diploma's (4 & 5.A) wordt opgevolgd, dan is het vanaf dat moment ook mogelijk gediplomeerde 16- en 17-jarigen leerlingen via herinschrijving aan een VO-school uit te besteden aan het VAVO.

### **1.3 Oplossingen die op middellange termijn kunnen worden gerealiseerd.**

#### **Advies 4/5.D: Reikwijdte Regels samenwerking VO-BVE**

Verken of het mogelijk is om ook leerlingen uit het speciaal onderwijs de mogelijkheid te bieden om via inschrijving aan een school voor VSO te worden uitbesteed naar bekostigd VAVO.

#### **Advies 4/5.E: Lesgeld / WTOS**

Verken hoe de verschillen in het VO-regime en WEB-regime m.b.t. lesgeld en WTOS kunnen worden geharmoniseerd zodat leerlingen die via een VO-school zijn uitbesteed aan het VAVO dezelfde rechten hebben als deelnemers die zich rechtstreeks bij het VAVO hebben ingeschreven.

## 2 Onderzoeksopzet

### 2.1 Aanleiding

Op 1 januari 2006 is de *Wet van 8 september 2005, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregeld onderwijsinstellingen* (Staatsblad 2005, 512) in werking getreden. Het ministerie van OCW heeft na de inwerkingtreding van deze Wet en de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur getiteld *Besluit samenwerking VO-BVE* (Staatsblad 2005, 642) een groot aantal signalen en vragen ontvangen over de reikwijdte en de werking van deze Regels samenwerking VO-BVE.<sup>2</sup> Naar aanleiding hiervan heeft het Ministerie in het voorjaar van 2006 een aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van branche organisaties (MBO-raad en VNG). In deze gesprekken is een aantal knelpunten in de huidige regelgeving c.q. wensen voor verdere verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden naar voren gebracht.

Naar aanleiding van de binnengekomen signalen en vragen over de Regels samenwerking VO-BVE heeft de minister van OCW in een brief van 25 augustus 2006 de Tweede Kamer toegezegd te bezien of verdere verruiming van samenwerkingsmogelijkheden gewenst c.q. noodzakelijk is:

*“Ik zal in het najaar 2006 bezien of op grond van andere binnenkomende vragen en casuïstiek over de werking van de nieuwe wet en de ervaringen die worden opgedaan met het eerste cohort (1 oktober 2006) verdere verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden wenselijk c.q. noodzakelijk is.”<sup>3</sup>*

Het ministerie van OCW heeft Capgemini in december 2006 verzocht deze nadere beschouwing van de werking van de nieuwe regels uit te voeren op basis van inschrijfgegevens van - en de ervaringen die door

---

<sup>2</sup> De Wet van 8 september 2005 die de WVO en de WEB wijzigt met het oog op meer ruimte voor samenwerking en het Besluit samenwerking VO-BVE zullen in dit rapport in gezamenlijkheid worden aangeduid als *Regels samenwerking VO-BVE*.

<sup>3</sup> TK 2005-2006, 28248, nr. 89, p. 4

scholen, instellingen en andere belanghebbenden zijn opgedaan met - het eerste cohort leerlingen dat in het schooljaar 2006-2007 van deze nieuwe mogelijkheden gebruik heeft kunnen maken (cohort 1 oktober 2006). Opdrachtgever voor dit onderzoek zijn de directies Voortgezet Onderwijs (VO) en Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) van het ministerie van OCW.

## **2.2 Doelstelling en reikwijdte**

Doelstelling van het onderzoek is een goed beeld te krijgen van de werking van de Regels samenwerking VO-BVE, eventuele knelpunten te inventariseren en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart te brengen om deze knelpunten op te lossen. De uitkomsten van het onderzoek zullen primair worden gebruikt om de werking van de huidige Regels samenwerking VO-BVE te optimaliseren en dienen secundair als input voor verdere beleidsontwikkeling op het gebied van doorlopende leerlijnen en harmonisatie van onderwijswetgeving.

De Regels samenwerking VO-BVE en het huidige wettelijke kader voor VO en BVE zoals dat is neergelegd in de WVO en de WEB vormen het uitgangspunt voor deze nadere analyse. Eventuele wensen tot een meer fundamentele herziening van het wettelijk kader met betrekking tot de inrichting c.q. bekostiging van het VO en BVE stelsel vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dergelijke onderwerpen zullen door de opdrachtgever worden geadresseerd in het kader van het traject harmonisatie van onderwijswetgeving, waarbij de uitkomsten van dit onderzoek overigens wel zullen worden meegenomen.

Wellicht ten overvloede merken wij hier op dat deze nadere analyse niet de in artikel III van de Wet van 8 september aangekondigde evaluatie van de wet betreft die binnen vier jaar nadat de wet in werking is getreden dient te worden uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre deze wet doeltreffendheid is geweest en wat de effecten van deze wet in de praktijk zijn en waarvan een verslag aan de Tweede Kamer dient te worden gezonden.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Staatsblad, jaargang 2005, nr. 512, p. 3

### 2.3 Vraagstelling

Uitgaande van de hierboven genoemde doelstelling en reikwijdte van deze nadere analyse is de onderzoeksvraagstelling na overleg met de opdrachtgever als volgt geformuleerd:

*Analyseer op basis van binnengekomen vragen, signalen en de ervaringen die door scholen, instellingen en andere belanghebbenden zijn opgedaan met het eerste cohort leerlingen (cohort 1 oktober 2006) hoe de Regels samenwerking VO-BVE in de praktijk uitwerken, welke knelpunten scholen, instellingen en andere belanghebbenden zijn tegengekomen bij het opzetten van hun samenwerkingsverbanden en welke wensen er zijn met betrekking tot aanpassing c.q. verruiming van de huidige mogelijkheden tot samenwerking?*

### 2.4 Werkwijze en gegevensbronnen

Het onderzoek bestond uit drie fases. In de eerste fase is geïnterviewd welke gegevens er beschikbaar waren over het gebruik van de nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Daarbij is er voor gekozen om voor het onderzoek gebruik te maken van de indeling van de samenwerkingsmogelijkheden in de vijf routes zoals die worden onderkend in het *Routeschema Samenwerking VO-BVE* dat op de website van het CFI is gepubliceerd. Dit betreft de volgende vijf routes:

1. Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde VO-school.
2. Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde BVE-instelling.
3. Overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of een bekostigde BVE-instelling.
4. Uitbesteding naar bekostigd VAVO als volledig vervangend traject.
5. Uitbesteding naar bekostigd VAVO voor sprokkelen van examenvakken voor leerlingen die al eens eindexamen hebben afgelegd.

Op basis van een eerste analyse van de beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve informatie per route is vervolgens beoordeeld welke aanvullende gegevens benodigd waren om analyse van knelpunten en eerste ervaringen mogelijk te maken.

In de tweede fase is vervolgens de aanvullende informatie per route verzameld. Daarbij zijn de volgende gegevensbronnen geraadpleegd:

- Totaaloverzicht van vragen over het de Regels samenwerking VO-BVE die zijn binnengekomen het ICO-loket van CFI in de periode januari 2006 tot en met februari 2007 (92 unieke vragenstellers die ca 225 vragen / casus hebben voorgelegd).
- Systeemitdraai door CFI van inschrijvingen van VO-leerlingen op elementcodes VO-VAVO (route 4 en 5).
- Enquête VO-Raad onder VO-scholen over ervaringen met samenwerkingsmogelijkheden VO-VO (route 1 en 3).
- Enquête MBO-Raad onder ROC's over samenwerkingsmogelijkheden VO-MBO (route 2 en 3).
- Enquête MBO-Raad onder educatie-afdelingen van ROC's met betrekking tot ervaringen met samenwerking VO-VAVO (route 4 en 5).
- Enquête onder VO-inspecteurs Inspectie van het Onderwijs met betrekking tot ervaringen met samenwerking VO-MBO (route 1 en 2).
- Onderzoeksrapport Auditdienst OCW naar samenwerkingsverbanden van negen VO-scholen met BVE-instellingen.

Aanvullend zijn nog twee bijeenkomsten georganiseerd (regio Twente & regio Midden Nederland) met belanghebbenden die betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden VO-BVE in de betreffende regio (vertegenwoordigers van het ROC, VO-scholen en gemeenten).

In de derde fase van het onderzoek is het verzamelde onderzoeksmateriaal geanalyseerd. Hierbij zijn de knelpunten geclusterd en is nagegaan of deze knelpunten juridisch, financieel of onderwijskundig van aard zijn. Daarnaast zijn de door de scholen en instellingen naar voren gebrachte wensen voor verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden beoordeeld op juridische en bekostigingstechnische consequenties. De knelpunten en wensen tot verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden zijn vervolgens besproken in een bijeenkomst met de klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW (directie VO, BVE, WJZ), de Onderwijsinspectie, de VO-Raad, de MBO-Raad en de VNG. Tijdens deze bijeenkomst is getoetst of de analyse een volledig beeld gaf van de bij de klankbordgroepleden bekende (probleem)gevallen en zijn de wensen tot verruiming beoordeeld op de mate van noodzakelijkheid en hun juridische en bekostigingstechnische consequenties.



De resultaten van de analyse, de uitkomsten van de bijeenkomst en de conceptadviezen zijn vervolgens in de vorm van een tussenrapportage besproken met de opdrachtgever. Tot slot zijn de bevindingen en definitieve adviezen in het onderhavige rapport neergelegd.



## 3 Probleemdefinitie Regels samenwerking VO-BVE

### 3.1 Probleemdefinitie:

Met de invoering van de Regels samenwerking VO-BVE werd, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel over samenwerking VO-BVE, beoogd de volgende drie doelen te bereiken<sup>5</sup>:

1. De mogelijkheden voor het bieden van maatwerk aan VO-leerlingen te vergroten door meer ruimte te creëren voor samenwerking tussen VO-scholen en BVE-instellingen.
2. Het mogelijk te maken dat VO-leerlingen naast het reguliere VO-onderwijsaanbod extra vakken kunnen volgen van een andere school of onderwijssoort en daarmee de kans te vergroten dat deze VO-leerlingen hun vervolgonderwijs succesvol zullen afronden.
3. Scholen en instellingen meer ruimte te bieden om doelmatiger met onderwijsvoorzieningen om te kunnen omgaan, bijvoorbeeld door gezamenlijke klassen of vakkencombinaties in te richten.

Tevens worden er in deze Memorie van Toelichting drie globale doelgroepen beschreven waarvoor deze nieuwe mogelijkheden gaan gelden<sup>6</sup>:

1. Risicoleerlingen, gedefinieerd als leerlingen die zonder gerichte ondersteuning een vergrote kans lopen om het onderwijs te verlaten zonder ten minste een startkwalificatie. Deze groep leerlingen, die zeer divers van aard is, dreigt door heel verschillende combinaties van leer-, gedrags-, motivatie- en sociale problemen voortijdige uit het voortgezet onderwijs te vallen (voortijdig schoolverlaters).

---

<sup>5</sup> TK 2004/05 30 068, nr. 3, p. 1-2

<sup>6</sup> TK 2004/05 30 068, nr. 3, p. 2-3

2. De zogenoemde “Tweede weg-deelnemers”, leerlingen op hoger niveau (tenminste MAVO) die er nu voor kiezen om zich te melden bij het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO). Ook hier kan het gaan om leerlingen die anders het voortgezet onderwijs voortijdig zouden verlaten (in dat opzicht ook risicoleerlingen), maar ook kunnen opportunistische redenen meespelen (gezakten voor het examen die willen “sprokkelen”).
3. Leerlingen met behoefte aan extra kansen. Dit betreft niet zozeer leerlingen die dreigen uit te vallen uit het onderwijs, maar leerlingen die wat meer kunnen of willen dan de V(M)BO-school zelf “in huis” heeft. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om verrijking of verdieping van praktijkvakken van het VMBO, het verwerven van vrijstellingen voor een verkorte leerweg in het MBO, of om oriëntatie op de studie- en beroepskeuze.

### 3.2 Advies Raad van State

Op 25 februari 2005 heeft de Raad van State advies uitgebracht op het wetsvoorstel voor samenwerking VO-BVE. In dit advies heeft de Raad van State een aantal kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel zoals dat op dat moment voorlag en een drietal adviezen gegeven. Deze kanttekeningen en adviezen worden hier kort besproken vanwege de relatie die zij hebben met de beoogde reikwijdte en consequenties van de huidige Regels samenwerking VO-BVE.

De Raad van State adviseert ten aanzien van het wetsvoorstel Samenwerking VO-BVE een concretere beschrijving op te nemen van de groep risicoleerlingen waar het een oplossing voor biedt en de specifieke problemen waar zij mee te maken hebben. In het wetsvoorstel werd deze doelgroep volgens de Raad van State slechts in algemene termen beschreven als een categorie leerlingen “die moeite hebben met de ‘schoolse’ omgeving van het VO en zonder gerichte ondersteuning gevaar lopen de school te verlaten zonder een diploma te hebben behaald”.<sup>7</sup> Tevens merkt de Raad hierbij op dat de Memorie van toelichting niet de vraag beantwoordt waarom de problemen met deze

---

<sup>7</sup> Raad van State, No. W05.05.0007/III, p. 1.

leerlingen zich in het VAVO of de BVE-sector niet of veel minder zullen voordoan dan in het VO:

“Het is bijvoorbeeld niet zonder meer vanzelfsprekend dat leerlingen met gedrags- of motivatieproblemen in het VAVO zullen slagen, terwijl dit voor volwassenen bestemde type onderwijs juist meer zelfwerkzaamheid vergt.”<sup>8</sup>

In reactie op dit advies heeft de Minister de Memorie van Toelichting bij de wet aangepast en de doelgroepen geëxpliciteerd.

Het tweede advies van de Raad van State betreft de financiering van leerlingen die een deel van hun onderwijs aan een andere school of instelling volgen of overstappen naar een andere school. De Raad van State merkt op dat de overgehevelde vergoeding niet altijd voldoende zal zijn om de kosten voor de opvang van deze leerlingen te kunnen dekken, en adviseert dan ook om in de toelichting in te gaan op de vraag of de over te dragen rijksvergoeding steeds voldoende kostendekkend is.

Tot slot merkt de Raad van State op dat het voorstel er in feite op neer komt dat scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen die moeite hebben met het halen van hun diploma, kunnen doorsluizen naar instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, waar het deze leerlingen kennelijk wel lukt een diploma te halen. De Raad van State geeft daarbij aan er niet te twijfelen aan dat meer scholen leerlingen die moeite hebben met het reguliere VO zullen doorsturen naar het VAVO en noemt daarbij de algemene maatregel van bestuur die in het vooruitzicht is gesteld die “een verdere aanzuigende werking van het VAVO moet tegengaan”.<sup>9</sup> Vervolgens stelt de Raad nog het volgende:

“Deze maatregelen bieden echter geen oplossing voor het onderliggende probleem dat het voortgezet onderwijs ongeschikt blijkt voor een groeiende groep leerlingen, die bij gebrek aan beter gebruik moeten maken van onderwijsvormen die in eerste instantie voor volwassen deelnemers zijn bedoeld.”<sup>10</sup>

De raad acht het dan ook wenselijk dat voor deze groep leerlingen oplossingen worden gezocht binnen het voortgezet onderwijs en

---

<sup>8</sup> Raad van State, No. W05.05.0007/III, p. 1.

<sup>9</sup> Ibidem p. 2.

<sup>10</sup> Idem, p. 2.

adviseert te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is deze leerlingen in het voortgezet onderwijs op te vangen.

### 3.3 Reikwijdte van de Regels Samenwerking VO-BVE

In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor samenwerking VO-BVE benadrukt de Minister van OCW dat er geen structurele veranderingen worden aangebracht binnen de stelsels van VO en BVE:

*“De regering brengt, het wordt voor alle duidelijkheid benadrukt, met dit wetsvoorstel geen structurele veranderingen aan binnen de stelsels van VO en BVE. Het gaat om meer en betere samenwerking binnen de wettelijke structuren van dit moment. Wel illustreren ingrepen als in dit wetsvoorstel de noodzaak om de wetgeving voor de beide sectoren (VO en BVE) zo in te gaan richten dat overgangen tussen de stelsels eenvoudiger mogelijk zijn. Zo wil de regering voorkomen dat steeds (complexe) wetsafwijkingen nodig zijn om te kunnen komen tot het gewenste doel. In die zin beschouwt de regering dit wetsvoorstel nadrukkelijk als een tussenstap op de weg naar een meer samenhangend stelsel waarin bij voorbeeld ook doorlopende leerlijnen goed zullen zijn ingebed.”<sup>11</sup>*

Fundamentele herzieningen in de financiering c.q. de inrichting van het Voortgezet onderwijs (VO) c.q. het Voortgezet Volwassenen Onderwijs (VAVO) of het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) vallen daarmee buiten de reikwijdte van de Regels samenwerking VO-BVE en daarmee ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Eventuele suggesties voor oplossingsrichtingen die een meer fundamentele herziening van de WVO of de WEB vereisen zijn, voor zover deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, als mogelijke oplossingsrichting voor de middellange of lange termijn genoemd. Het Ministerie zal deze suggesties meenemen in het traject *Harmonisatie van onderwijswetgeving* waarin zij onderzoekt op welke wijze de diverse onderwijswetten, waaronder de WVO en de WEB, beter op elkaar aangesloten kunnen worden.

---

<sup>11</sup> TK 2004/05 30 068, nr. 3, p. 2.

## 4 Oplossingsrichtingen Regels samenwerking VO-BVE

Met de inwerkingtreding van de Regels samenwerking VO-BVE per 1 januari 2006 zijn de mogelijkheden voor samenwerking tussen VO-scholen onderling en tussen VO-scholen en BVE-instellingen verruimd. Dit betreft zowel ruimere mogelijkheden voor uitbesteding van een deel van het VO-onderwijs, inclusief overheveling van (een deel van) de voor deze VO-leerlingen ontvangen bekostiging, als uitbesteding van leerlingen aan het VAVO met overheveling van (een deel van) de voor deze VO-leerlingen ontvangen bekostiging. Daarmee zijn nieuwe mogelijkheden voor samenwerking geschapen die voorheen niet of beperkt (Zwolse variant, inhuur van gedetacheerde docenten) toegestaan waren. In dit hoofdstuk worden de nieuwe mogelijkheden kort beschreven en wordt daarbij aangegeven wat voorheen de mogelijkheden waren en voor welke doelgroep en onder welke voorwaarden de nieuwe mogelijkheden gelden.

Het Besluit samenwerking VO-BVE kent een aantal algemene voorwaarden die voor alle nieuwe mogelijkheden van samenwerking tussen VO-scholen en BVE-instellingen gelden:

- De samenwerking moet plaatsvinden op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen scholen onderling of tussen een school en een instelling. Staan beide partijen onder eenzelfde bevoegd gezag, dan komt er in plaats van de samenwerkingsovereenkomst een eigen regeling van het bevoegd gezag. Het is belangrijk dat zo'n overeenkomst of eigen regeling transparant is. Ook moeten de Inspectie van het Onderwijs, de bestuurlijke partners en andere belanghebbenden haar gemakkelijk kunnen opvragen.<sup>12</sup>
- Het moet volstrekt helder zijn bij welke school of instelling de leerling is ingeschreven en welke school of instelling dus voor de leerling verantwoordelijk is. In alle gevallen is dubbele inschrijving en dus dubbele bekostiging uitgesloten.

---

<sup>12</sup> Uitzondering hierop is de mogelijkheid om bekostiging mee te geven bij leerlingen die tussentijds overstappen naar een andere bekostigde VO-school of BVE-instelling. Hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst vereist.

- In de samenwerkingsovereenkomst (en dus ook in de eigen regeling), moet op grond van de wetgeving samenwerking VO-BVE ten minste opgenomen worden:
  - het doel van de samenwerking;
  - de doelgroep;
  - de manier waarop wordt nagegaan of het doel wordt bereikt;
  - het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven.

Per type samenwerking is ook een aantal aanvullende voorwaarden gesteld waaraan voldaan moet worden om een deel van het VO-programma of een leerling of te mogen uitbesteden. Deze voorwaarden zijn onder andere in de brochure “*Meer ruimte voor samenwerking VO-BVE*” toegelicht en ook via een zogenoemd Routeschema samenwerking VO-BVE, dat beschikbaar is via de CFI-site als een digitale ‘beslisboom’, door scholen, instellingen en andere belanghebbenden te raadplegen. Dit routeschema is als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Per samenwerkingsroute wordt hieronder kort toegelicht welke doelgroepen van deze mogelijkheden gebruik mogen maken en welke specifieke voorwaarden daarbij gelden.

#### 4.1 **Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde VO-school**

Deze uitbestedingsmogelijkheid vervangt de samenwerkingsmogelijkheid die voorheen bekend stond als de ‘Zwolse variant’ en biedt de mogelijkheid om leerlingen delen van het VO-onderwijs te laten volgen op een andere VO-school dan waar hij/zij is ingeschreven. Deze mogelijkheid dient drie doelen:

- Voor **risicjongeren** om hen in staat te stellen met meer maatwerk een VO diploma te behalen.
- Het **bieden van extra kansen** aan leerlingen door de mogelijkheid tot verdieping, verrijking of studie- en beroepsoriëntatie.
- Het vergroten van de **doelmatigheid**, bijvoorbeeld door gebruik te maken van praktijkvoorzieningen van andere VO-scholen.

Voorwaarden voor het uitbesteden van een deel van het VO-programma aan een andere VO-school zijn de volgende:

- De uitbesteding vindt plaats om één van de bovenstaande drie doelen te bereiken.
- Uitbesteding van risicoleerlingen is alleen toegestaan voor leerlingen in het derde of vierde leerjaar van het VMBO waarbij het bevoegd gezag dient te beoordelen of deze leerlingen een grotere



kans hebben zonder gerichte ondersteuning het onderwijs te verlaten (zonder ten minste een MBO-2 diploma).

- Het perspectief blijft dat de leerling de 'eigen' VO-opleiding met een examen afsluit.
- De leerling volgt meer dan de helft van de klokuren per schooljaar lessen op de school van inschrijving (uitbesteding van meer dan 50 procent van het reguliere VO-programma is niet toegestaan).
- De school van inschrijving verzorgt niet nog uitsluitend de stage voor de leerling.

Bij deze samenwerkingsvorm is aangegeven dat ook eindexamenvakken mogen worden uitbesteed. De VO-scholen mogen onderling bepalen wie de examenvakken afneemt, onder voorwaarde dat dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de school van inschrijving.

#### 4.2 Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde BVE-instelling

Deze uitbestedingsmogelijkheid was eerder niet toegestaan. Wel bestond voorheen de mogelijkheid om ROC-docenten in te huren op basis van detachering. Deze mogelijkheid dient drie doelen:

- Voor **risicjongeren** om hen in staat te stellen met meer maatwerk een VO-diploma te behalen.
- Het **bieden van extra kansen** aan leerlingen door de mogelijkheid tot verdieping, verrijking of studie- en beroepsoriëntatie.
- Het vergroten van de **doelmatigheid**, bijvoorbeeld door gebruik te maken van praktijkvoorzieningen van andere VO-scholen.

Voorwaarden voor het uitbesteden van een deel van het VO-programma aan een andere VO-school zijn de volgende:

- De uitbesteding vindt plaats om één van de bovenstaande drie doelen te bereiken.
- Uitbesteding van risicoleerlingen is alleen toegestaan voor leerlingen in het derde of vierde leerjaar van het VMBO waarbij het het bevoegd gezag dient te beoordelen of deze leerlingen een grotere kans hebben zonder gerichte ondersteuning het onderwijs te verlaten (zonder ten minste een MBO-2 diploma).
- Het perspectief blijft dat de leerling de 'eigen' VO-opleiding met een examen afsluit.
- De leerling volgt meer dan de helft van de klokuren per schooljaar lessen op de school van inschrijving (uitbesteding van meer dan 50 procent van het reguliere VO-programma is niet toegestaan).

- De school van inschrijving verzorgt niet nog uitsluitend de stage voor de leerling.
- De BVE-instelling dient te voldoen aan de VO inrichtings en examenvoorschriften.
- Het betreffende BVE onderwijsgevende personeel voldoet aan de VO-bekwaamheidsvereisten, of de VO-school heeft hiervoor bij de Inspectie van het Onderwijs ontheffing aangevraagd en verkregen.

Ook bij deze samenwerkingsvorm is aangegeven dat eindexamenvakken mogen worden uitbesteed. De VO-school en BVE-instelling mogen onderling bepalen wie de examenvakken afneemt, onder voorwaarde dat dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de school van inschrijving.

#### **4.3 Overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of bekostigde BVE-instelling**

Overdracht van bekostigingsmiddelen voor leerlingen die op de teldatum bij een VO-school stonden ingeschreven en onderwijs volden en na de teldatum tussentijds overstapten naar een andere VO-school of BVE-instelling was voorheen niet toegestaan.

Deze mogelijkheid is bedoeld voor de volgende doelgroep:

- VO-leerlingen voor wie de omgeving van een andere school of instelling geschikter is om tot een diploma te komen

Voorwaarden voor het overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of BVE-instelling zijn de volgende:

- Het is aannemelijk dat de leerling tot de teldatum (1 oktober) daadwerkelijk VO-onderwijs volgt aan de VO-school van inschrijving
- Er is vastgesteld dat de leerling is aangewezen op onderwijs aan een andere bekostigde VO-school of BVE instelling
- De leerling blijft na overdracht voldoen aan de eisen van de leerplichtwet ( waarbij ook de mogelijkheden voor ontheffing gelden)
- De leerling wordt na de teldatum bij de VO-school van herkomst uitgeschreven en direct aansluitend bij de ontvangende VO-school of BVE-instelling ingeschreven.
- Het voor derden volstrekt helder is bij welke school c.q. instelling de leerling is ingeschreven en welke school c.q. instelling voor de leerling verantwoordelijk is.

Als aanvullende voorwaarde is bij deze route gesteld dat daar waar een vooropgezette bedoeling blijkt, bijvoorbeeld uit een patroon om leerlingen voor hogere bekostiging in te schrijven in het VO en kort na 1 over te dragen aan een BVE-instelling, dat dit een grond kan zijn voor terugvordering van bekostiging. Immers, als vóór de teldatum reeds bekend is dat de leerling zijn onderwijs gaat volgen aan de BVE-instelling, dan dient deze bij de VO-school te worden uitgeschreven en te worden ingeschreven bij de BVE-instelling. De leerling wordt dan regulier BVE bekostigd.

#### **4.4 Uitbesteding naar bekostigd VAVO als volledig vervangend traject**

Deze mogelijkheid bestond voorheen niet. VAVO onderwijs werd bekostigd door de gemeente vanuit de brede doelgroepuitkering. VAVO onderwijs is in principe Volwassenenonderwijs dat alleen toegankelijk is voor leerlingen van 18 jaar en ouder. Het biedt daarmee een 'Tweede kans' voor volwassenen die geen AVO-diploma hebben of alsnog een hoger AVO-diploma willen behalen. Het VAVO onderwijs is de afgelopen jaren echter steeds meer een alternatieve route geworden voor reguliere VO-leerlingen die om diverse redenen niet het door hen gewenste AVO-diploma op het reguliere VO wisten te behalen. Met het oog op de toename van deze groep 'Tweede weg' leerlingen is een tijdelijke beleidsregel van kracht geworden waardoor ook 16- en 17- jarigen bij een ROC mogen worden ingeschreven voor VAVO en gemeenten hun brede doelgroepuitkering ook voor deze categorie leerlingen kunnen aanwenden. De gemeente hebben echter beleidsvrijheid bij de besteding van deze educatiegelden. Hierdoor kon het voorkomen dat in bepaalde regio's zogenoemde 'Tweede weg' deelnemers wel, en in andere regio's niet, werden bekostigd. Met de inwerkingtreding van de regels samenwerking VO-BVE is de tijdelijke beleidsregel voor 16- en 17- jarigen komen te vervallen. Daarmee is ook een deel van de financiering voor 'Tweede weg' leerlingen verlegd van de brede doelgroep uitkering naar de reguliere VO-bekostiging.

Doelgroep van deze samenwerkingsmogelijkheid zijn:

- **"Tweede Weggers"** die dreigen het onderwijs te verlaten en beter in staat zijn een diploma VO te halen via het VAVO.

Voorwaarden voor het uitbesteden van een VO-leerling aan een ROC om daar een volledig vervangend VAVO-programma te volgen zijn de volgende:

- De leerling heeft nog geen VO-diploma gehaald.

- De leerling heeft nog niet eerder eindexamen afgelegd voor de opleiding waarvoor hij/zij thans is ingeschreven.
- De leerling is ouder dan 16 jaar en blijft voldoen aan de vereisten van de leerplicht (inclusief de mogelijkheden tot ontheffing).
- Indien de leerling 18 jaar of ouder is dient deze ononderbroken in het voortgezet onderwijs of daaraan gelijkgesteld onderwijs ingeschreven te hebben gestaan.
- De leerling heeft naar het oordeel van het bevoegd gezag een grotere kans om een diploma te behalen indien hij/zij voortaan een volledig vervangend VAVO-programma volgt.
- De leerling telt niet voor bekostiging bij het ROC mee voor dezelfde opleiding of een opleiding met overlappende vakken c.q. onderwijsmodules.

Als aanvullende voorwaarde geldt daarbij dat de uitbesteding en de daarbij behorende overdracht van bekostigingsmiddelen beperkt blijft tot het aantal leerjaren dat de leerling nog maximaal in het regulier onderwijs te gaan zou hebben, vermeerderd met één leerjaar voor het geval er vertraging zou optreden. Ook is de leerling vanaf het moment van uitbesteding naar VAVO volledig onderworpen aan de inrichtings- en examenvoorschriften van de WEB.

#### **4.5 Uitbesteding naar bekostigd VAVO voor sprokkelen van examenvakken voor leerlingen die al eens eindexamen hebben afgelegd**

Evenals de mogelijkheid om een VO-leerling volledig aan het VAVO uit te besteden, bestond de mogelijkheid om een op een VO-school ingeschreven en bekostigde leerling eindexamenvakken te laten sprokkelen aan het VAVO voorheen niet. Binnen het VAVO was het op basis van de WEB al mogelijk om voor individuele vakken certificaten te behalen en zo een eindexamen bij elkaar te 'sprokkelen'. Deze mogelijkheid biedt vooral voor leerlingen die op het reguliere VO voor een examen gezakt zijn de mogelijkheid om uitsluitend die vakken over te doen die zij nog niet gehaald hebben. Op een reguliere VO-school is het op basis van de WVO immers niet mogelijk om uitsluitend eindexamenvakken te sprokkelen, alhoewel de regelgeving met betrekking tot examinering momenteel flexibeler is dan voorheen (flexibilisering eindexamenmomenten en de mogelijkheid om sommige eindexamenvakken op een hoger niveau af te leggen). Evenals voor voltijd VAVO gold voorheen dat dit type VAVO onderwijs door de gemeente bekostigd werd uit de educatiemiddelen, waarbij de gemeente

beleidsvrijheid heeft met betrekking tot de bestemming van deze educatiemiddelen. Hierdoor kan het zijn dat in sommige regio's gemeenten de educatiemiddelen wel voor dit type leerlingen bestemd hebben, en in andere regio's niet.

Doelgroep van deze samenwerkingsmogelijkheid zijn:

- Leerlingen die zijn afgewezen voor een eindexamen en naar het oordeel van het bevoegd gezag een grotere kans hebben om een VO-diploma te behalen indien zij voortaan voor één of meer vakken VAVO volgen in plaats van voortgezet onderwijs.

Voorwaarden voor het uitbesteden van een VO-leerling naar het VAVO om daar examenvakken op het VAVO te volgen zijn de volgende:

- De leerling heeft nog geen VO-diploma gehaald.
- De leerling heeft eindexamen afgelegd voor de opleiding waarvoor hij/zij thans is ingeschreven.
- De leerling is ouder dan 16 jaar en blijft voldoen aan de vereisten van de leerplicht (inclusief de mogelijkheden tot ontheffing).
- Indien de leerling 18 jaar of ouder is dient deze ononderbroken in het voortgezet onderwijs of daaraan gelijkgesteld onderwijs ingeschreven te hebben gestaan.
- De leerling heeft naar het oordeel van het bevoegd gezag een grotere kans om een diploma te behalen indien hij/zij voortaan één of meerdere vakken aan een VAVO-programma volgt.
- De leerling telt niet voor bekostiging bij het ROC mee voor dezelfde opleiding of een opleiding met overlappende vakken c.q. onderwijsmodules.

Als aanvullende voorwaarde geldt daarbij dat de uitbesteding en de daarbij behorende overdracht van bekostigingsmiddelen beperkt blijft tot ten hoogste één jaar. Tevens geldt dat voor leerlingen die bij de VO-school op de teldatum staan ingeschreven om één of enkele vakken op het VAVO te volgen dat zij voor 50 procent van de reguliere bekostiging meetellen.



## 5 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt per route aangegeven in welke mate scholen en instellingen op dit moment gebruik maken van de verruimde mogelijkheden, wat de eerste algemene ervaringen zijn met deze samenwerkingsmogelijkheid en welke knelpunten VO-scholen en BVE-instellingen bij hun samenwerking zijn tegengekomen.

### 5.1 Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde VO-school

Samenwerking tussen VO-scholen onderling in het kader van uitbesteding van een gedeelte van het VO-onderwijs geschiedt op basis van een privaatrechtelijke afspraak tussen de scholen onderling binnen de geldende wettelijke kaders van de WVO. Het ministerie van OCW is geen partij bij deze samenwerkingsverbanden.<sup>13</sup> Scholen die een gedeelte van hun VO-programma, bijvoorbeeld enkele kleine vakken of vakken waarvoor zij de praktijkvoorzieningen van een andere school willen gebruiken, uitbesteden zijn niet verplicht, zoals dat voorheen bij de Zwolsche variant wel gold, dergelijke samenwerkingsverbanden te melden of te registreren bij CFI, de IB-Groep of het ministerie van OCW. Ook zijn er geen verplichtingen gesteld om dergelijke samenwerkingsverbanden te melden in het jaarverslag of andere verantwoordingsdocumenten.<sup>14</sup>

Hierdoor is het in het kader van het onderhavige onderzoek niet mogelijk gebleken om via registers van CFI, de IB-Groep, Inspectie van het Onderwijs of het ministerie van OCW, of via openbare verantwoordingsdocumenten van de VO-scholen zelf, inzicht te krijgen in de omvang van het gebruik van deze nieuwe mogelijkheid. Na overleg met de VO-Raad is besloten een oproep te plaatsen in het digitale nieuwsbulletin van de VO-raad<sup>15</sup> om scholen te vragen ervaringen met de nieuwe samenwerkingsverbanden te melden en daarbij aan te geven of

---

<sup>13</sup> Het Ministerie heeft als handreiking aan de VO-scholen wel een modelcontract opgesteld voor dergelijke samenwerkingsverbanden. Zie website CFI: [www.CFI.nl](http://www.CFI.nl) onder Samenwerking VO-BVE / modelcontracten.

<sup>14</sup> Indien dit wel het geval was geweest zouden de jaarverslagen over het jaar 2006 in de meeste gevallen niet tijdig beschikbaar zijn geweest gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek.

<sup>15</sup> VO-Flits nr. 8, januari 2007, jaargang 1, p. 1.

zij bij het aangaan van dergelijke samenwerkingsverbanden tegen knelpunten aanlopen. Deze algemene oproep is gevolgd met een directe oproep per e-mail om de bij de e-mail gevoegde korte vragenlijst in te vullen en te retourneren.

Uiteindelijk hebben 19 VO-scholen een ingevulde vragenlijst geretourneerd. Geen van de VO-scholen heeft daarin aangegeven een samenwerkingsverband te zijn aangegaan met een andere VO-school waarbij een deel van het VO-programma wordt uitbesteed. Ook uit de analyse van de vragenlijst van het ICO blijkt dat van de 255 vragen c.q. casus die daar zijn voorgelegd slechts één betrekking had op een samenwerkingsverband VO-VO.<sup>16</sup> Dit betrof de vraag of kinderen van circusartiesten die stonden ingeschreven aan de Wereldschool een deel van het VO-programma op een reguliere VO-school mochten volgen. Aangezien deze wereldschool geen school is die bekostigd wordt op basis van de WVO, maar op basis van de NOB, geldt dat de Regels samenwerking VO-BVE niet op deze categorie leerlingen van toepassing is. Tot slot zijn ook de onderwijsinspecteurs voor VO via een vragenlijst gevraagd of zij tijdens hun inspectiewerkzaamheden bij VO-scholen samenwerkingsverbanden hadden aangetroffen waarbij een deel van het VO-programma werd uitbesteed aan een andere bekostigde VO-school. In geen van de vijf inspectieregio's die deze vragenlijst hebben ingevuld is een dergelijk samenwerkingsverband geconstateerd.

De voorlopige conclusie dat uitbesteding van een deel van het VO-programma aan een andere bekostigde VO-school nog weinig in de praktijk voorkomt werd tijdens de gesprekken op locatie in de regio Twente en de regio Midden Nederland en de klankbordgroep bevestigd. Geen van de aan het gesprek deelnemende VO-scholen kende een dergelijk samenwerkingsverband of had plannen had om een dergelijke samenwerking aan te gaan. Wel bleek dat een aantal van de vertegenwoordigers van de VO-scholen nog niet goed bekend was met deze nieuwe mogelijkheid.

Aangezien de VO-raad ook in een eerder stadium geen meldingen had ontvangen van knelpunten met betrekking tot deze samenwerkings-

---

<sup>16</sup> Twee vragen hadden betrekking op de vraag of een leerling ingeschreven mocht blijven op zijn 'oude' vo-school en wegens sociale of psychische problematiek het volledige schooljaar, met overheveling van de bekostiging, op een andere VO-school of bij een welzijnsinstelling mocht volgen.



mogelijkheid is onze conclusie, hoewel gebaseerd op een beperkte deelwaarneming, dat deze vorm van samenwerking in de praktijk nog (vrijwel) niet wordt toegepast. Er zijn daarbij geen aanwijzingen dat dit veroorzaakt wordt door knelpunten in de huidige regelgeving. Eén van de verklaringen voor het niet voorkomen van deze vorm van samenwerking zou kunnen zijn dat scholen nog niet voldoende bekend zijn met deze nieuwe mogelijkheid.

**Conclusie:**

**Uitbesteding van een deel van het VO-programma aan een bekostigde VO-school komt in de praktijk nog (vrijwel) niet voor. Er zijn geen knelpunten gemeld.**

**5.2 Uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma naar een bekostigde BVE-instelling**

Voor VO-scholen die een gedeelte van hun VO-programma uitbesteden naar een bekostigde BVE-instelling gelden dezelfde regels als voor scholen die een gedeelte van hun VO-programma uitbesteden naar een bekostigde VO-school. Aangezien het hier uitbesteding van een deel van het VO-programma betreft waar de uitbestedende VO-school voor verantwoordelijk blijft, gelden als aanvullende regels dat de BVE-instelling dient te voldoen aan de inrichtings- en examenvoorschriften van de WVO en dat het betreffende BVE-docenten dienen te voldoen aan de VO-bekwaamheidsvereisten.

Het onderzoek naar het gebruik van deze samenwerkingsmogelijkheid kende dezelfde beperkingen als hierboven geschetst voor de samenwerkingsverbanden VO-VO. Ook deze samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op privaatrechtelijke afspraken tussen VO-scholen en BVE-instellingen waarin het ministerie van OCW geen partij is. Ook hier was het daardoor niet mogelijk om via registers van CFI, de IB-Groep, de Inspectie van het Onderwijs of het ministerie van OCW, of via openbare verantwoordingsdocumenten van de VO-scholen of BVE-instellingen zelf, inzicht te krijgen in de omvang van het gebruik van deze nieuwe mogelijkheid.

Geen van de 19 VO-scholen die een ingevulde vragenlijst heeft geretourneerd heeft aangegeven een samenwerkingsverband te zijn aangegaan met een BVE-instelling voor uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma. Ook zijn er geen vragen bij het ICO voorgelegd over uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma aan een BVE-instelling. Uit de door de onderwijsinspecteurs ingevulde

vragenlijsten bleek dat er in één regio een samenwerkingsvorm was aangetroffen waarbij circa 80 leerlingen van een VMBO-school (een deel van) hun technische beroepsvoorbereiding (van de opleiding zorg) volgen aan een ROC. Reden hiervoor zijn de faciliteiten van het ROC waar de VO-school zelf niet over beschikt. Daarbij zijn geen knelpunten gemeld.

In aanvulling op de oproep van de VO-Raad, de e-mail die aan VO-scholen is verstuurd en de vragenlijst die door de onderwijsinspecteurs in ingevuld is in overleg met de MBO-Raad een vragenlijst verstuurd aan alle ROC's over samenwerking VO-MBO. In totaal vijf ROC's hebben een ingevuld vragenformulier geretourneerd. De vijf ROC's hadden één of meerdere vormen van samenwerking met meerdere VO-scholen. Veelal betroffen dit vormen die buiten de mogelijkheden van de Regels samenwerking VO-BVE vallen (niveau 1 en 2 MBO in het VMBO, rebound voorziening voor VO-leerlingen). Daarnaast bleek dat bij drie van de vijf ROC's de gemelde samenwerking betrekking had op VO-leerlingen die uitbesteed werden aan het VAVO (route 4 & 5) en niet betrekking had op uitbesteding van een gedeelte van het VO-programma. Eén andere samenwerking betrof tussentijdse overstap van VO-leerlingen naar een ROC. Ten aanzien van de drie overige samenwerkingsverbanden die mogelijk wel betrekking hadden op uitbesteding van een gedeelte van het VO-onderwijs aan een BVE-instelling waren de leerlingaantallen niet exact aangegeven (handvol) of niet te onderscheiden van de leerlingen die zijn uitbesteed aan het VAVO. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om de omvang van deze vorm van samenwerking te kwantificeren. Eén ROC heeft knelpunten genoemd bij ten aanzien van samenwerking VO-BVE. Volgens eigen opgaaf betreffen dit echter algemene knelpunten in de regelgeving voor het VMBO betreffende examinering en de beperkte mogelijkheden om VMBO intersectoraal aan te bieden en geen specifieke knelpunten die gerelateerd zijn aan de Regels samenwerking VO-BVE.

De voorlopige conclusie dat samenwerkingsverbanden tussen VO-scholen en BVE-instellingen waarbij een gedeelte van het VO-programma werd uitbesteed aan een BVE-instelling in de praktijk nog beperkt wordt toegepast werd tijdens de gesprekken op locatie in de regio Twente en Midden Nederland en met de klankbordgroep bevestigd. Wat wel veelvuldig voorkomt is samenwerking tussen VO en MBO waarbij de niveau 1 en 2 MBO opleidingen (AKA, arbeidsmarkt gekwalificeerde assistent) in het VMBO wordt verzorgd en de leerlingen geëxamineerd worden door het ROC. Deze vorm van samenwerking valt echter buiten de mogelijkheden die de Regels samenwerking VO-BVE bieden en is daarmee geen onderdeel van dit onderzoek. Wel is tijdens de gesprekken

opgemerkt dat een enkel ROC in de regionale overleggen met VMBO-scholen verkent in hoeverre deze vorm van samenwerking aanvullende mogelijkheden biedt om risicoleerlingen beter op te vangen. Tevens werd door een enkele VO-school gewezen op het feit dat deze vorm van samenwerking voorheen niet was toegestaan en dat het ministerie van OCW de bekostiging voor de leerlingen die via dergelijke samenwerkingsvormen waren uitbesteed bij een aantal VO-scholen heeft teruggevorderd.<sup>17</sup> Dit betrof met name uitbesteding van asielzoekers en nieuwkomers in Nederland die via een Internationale Schakelklas (ISK) voor (vrijwel) hun volledige programma werden uitbesteed aan de NT2 afdeling van een ROC. Deze vorm van samenwerking was destijds niet toegestaan en is na de invoering van de Regels samenwerking VO-BVE slechts toegestaan onder voorwaarde dat maximaal 50 procent van de onderwijstijd van het VO-programma wordt uitbesteed en dat het programma gericht blijft op het behalen van een VO-diploma. Uit een onderzoek van de Auditdienst van OCW naar voortzetting van deze samenwerkingsvormen in het schooljaar 2005-2006 en 2006-2007 blijkt dat deze samenwerkingsverbanden voor het merendeel zijn beëindigd.<sup>18</sup>

**Conclusie:**

**Uitbesteding van een deel van het VO-programma aan een bekostigde BVE-school komt in de praktijk op beperkte schaal voor. Er zijn geen knelpunten gemeld.**

**5.3 Overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap naar een bekostigde VO-school of bekostigde BVE-instelling**

Sinds 1 januari 2006 is het mogelijk om bekostiging mee te geven met een VO-leerling die na de teldatum tussentijds overstapt naar een bekostigde VO-school of BVE-instelling. Aangezien de leerling zich

---

<sup>17</sup> Zie ook de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van 25 augustus 2006 (TK 2005-2006, 28248, nr. 89)

<sup>18</sup> Vier scholen hebben in het schooljaar 2005-2006 nog enkele leerlingen ingeschreven en (vrijwel) volledig uitbesteed aan het ROC. Het betreft hier veelal leerlingen al eerder via een zogenoemd ISK-programma waren uitbesteed naar het ROC om daar een NT2 programma te volgen. Deze vier scholen hebben tijdens het onderzoek aangegeven in het schooljaar 2006-2007 te zullen stoppen met de samenwerking en ISK-leerlingen niet langer volledig uit te besteden aan een ROC.

uitschrijft bij zijn 'oude' school en direct aansluitend inschrijft bij zijn nieuwe school of instelling hoeft hier geen samenwerkingsovereenkomst te worden afgesloten. Overdracht van bekostiging geschiedt op basis van afspraken die de scholen of een school en een instelling onderling maken. Hieronder worden eerst de bevindingen met betrekking tot tussentijdse overstap naar een andere VO-school en vervolgens de bevindingen met betrekking tot tussentijdse overstap naar een BVE-instelling besproken.

### **Tussentijdse overstap VO-VO.**

Uit de enquête onder de VO-scholen zijn de volgende gegevens naar voren gekomen. Drie van de 19 VO-scholen die een ingevulde vragenlijst hebben geretourneerd hebben aangegeven dat zij na 1 oktober 2006 géén leerlingen hebben ingeschreven die op teldatum bij een andere VO-school stonden ingeschreven. De resterende 16 scholen hebben in totaal 65 leerlingen na de teldatum ingeschreven. Gemiddeld is dat vier leerlingen per school. Door de ontvangende scholen is aangegeven dat de belangrijkste redenen voor leerlingen om tussentijds over te stappen, zijn:

- verhuizing van de leerling (twaalf keer genoemd);
- leerling wil onderwijs op ander niveau (zowel hoger als lager) (negen keer genoemd);
- onvrede over de oude school (zes keer genoemd);
- diverse andere redenen die één keer genoemd zijn.

Voor achttien van de 65 leerlingen zijn middelen van de oude VO-school naar de nieuwe VO-school overgegaan. Deze achttien leerlingen zijn verdeeld over acht van de zestien scholen. Deze acht scholen hebben echter totaal 32 leerlingen na 1 oktober ingeschreven, zodat geconcludeerd kan worden dat het deze scholen in 50 procent van de tussentijds ingeschreven leerlingen afspraken hebben weten te maken over overdracht van bekostiging.

Van de acht scholen die afspraken over overheveling van bekostiging hebben gemaakt geven er slechts twee aan knelpunten te ervaren bij het maken van afspraken over overdracht van middelen. De volgende knelpunten zijn daarbij genoemd:

- het vaststellen van de hoogte van het bedrag;
- het ontbreken van de verplichting door te betalen;
- het niet gewend zijn middelen mee te geven (en er dus zelf ook niet om vragen).

Genoemde oplossingen voor (twee van de drie) bovenstaande knelpunten, zijn:

- vast bedrag per maand voorstellen;
- duidelijke regelgeving over het (moeten) doorbetalen.

Van de overige elf scholen hebben zes scholen knelpunten gemeld voor die situaties dat het (uiteindelijk) niet tot een afspraak over doorbetaling met de andere VO-school is gekomen. Als knelpunten zijn daarbij genoemd:

- het is geven en nemen (er komen nieuwe leerlingen binnen ná teldatum, maar er vertrekken ook leerlingen) (drie keer genoemd);
- het was voor scholen nog geen beleid om geld te vragen aan de oude VO-school, nu moeten ze het initiatief nemen (drie keer genoemd).
- 

Genoemde oplossingen voor de knelpunten, zijn:

- zorg voor een wettelijke basis dat geld mee gaat met de leerling en ook hoeveel of welk deel er met de leerling mee moet naar de nieuwe VO-school;
- laat CFI automatisch na een mutatie bekostiging behorende bij de leerling verhuizen van de oude naar de nieuwe school.

Uit de gesprekken met stakeholders bij samenwerkingsverbanden in de regio's Twente en Midden Nederland bleek dat een aantal VO-scholen nog niet op de hoogte was van de mogelijkheid om bij overstap VO-VO bekostiging mee te mogen geven. Daarbij werd eveneens aangegeven dat het nog altijd gebruikelijk is om bij bijvoorbeeld bij een verhuizing van een leerling een tussentijdse overstap met gesloten beurzen af te handelen (instroom vlakt zich macro meestal uit ten opzichte van uitstroom). Tevens bleek daar dat bij een overstap van met name risicoleerlingen het zeer gewenst is dat deze overdracht 'warm' gebeurt, bijvoorbeeld met een eventuele tijdelijke voortzetting van coaching c.q. mentoring van de leerling die tussentijds overstapt.

#### **Conclusie:**

**Overdracht van bekostiging bij een tussentijdse overstap van een VO-leerling naar een andere bekostigde VO-school komt in de praktijk in beperkte mate voor. Er is één knelpunt bij deze vorm van samenwerking genoemd: als er afspraken worden gemaakt tussen VO-scholen wordt het door sommige scholen als lastig ervaren dat**

**er geen verplichting is om bekostiging door te betalen, en dat er geen richtlijn is voor de hoogte voor het door te betalen bedrag.**

#### **Tussentijdse overstap VO-BVE.**

Uit de enquête onder de BVE-instellingen met betrekking tot samenwerking VO-MBO heeft één ROC expliciet aangegeven dat zij afspraken heeft gemaakt met VO-scholen over overdracht van bekostigingsmiddelen bij tussentijdse overstap van VO-leerlingen. Daarbij is echter niet exact aangegeven hoeveel leerlingen het betreft.

In de gesprekken met lokale stakeholders bij samenwerkingsverbanden in de regio Twente en Midden Nederland is naar voren gebracht dat tussentijdse overstap van leerlingen van een VO-school naar een ROC regelmatig voorkomt. Het betreft hier in één regio circa 50 leerlingen per jaar. In een aantal gevallen lukt het om afspraken te maken over overdracht van bekostiging, maar over het algemeen is dit problematisch. VO-scholen geven aan op basis van de inschrijvingen en leerlingramingen kosten te hebben gemaakt voor hun formatie en andere vaste lasten die voor een heel schooljaar vast liggen. Zij zijn daarom niet enthousiast om gedurende het schooljaar bekostiging mee te geven voor leerlingen die tussentijds vertrekken naar een ROC. Een ander knelpunt dat genoemd werd is dat MBO-opleidingen veelal geen flexibele instroommomenten kennen. Hierdoor kunnen VMBO leerlingen niet tussentijds instromen in de opleiding van hun keuze. Was dit wel het geval, dan zou de tussentijdse uitstroom naar verwachting groter zijn dan hij nu is. Ook is genoemd dat leerlingen uit het speciaal onderwijs (REC, PRO) nu geen gebruik kunnen maken van deze regeling, maar dat ook daar sprake is van tussentijdse overstap van leerlingen, zij het dat het hier om kleine aantallen leerlingen gaat.

#### **Conclusie:**

**Tussentijdse overstap van VO-leerlingen naar een MBO-opleiding komt regelmatig voor, en zou nog vaker voorkomen als meer MBO-opleidingen flexibele instroommomenten kenden. Het maken van afspraken over overdracht van bekostiging wordt belemmerd doordat VO-scholen de subsidiemiddelen voor een heel schooljaar hebben vastgelegd.**

#### **5.4 Uitbesteding naar bekostigd VAVO als volledig vervangend traject en uitbesteding naar bekostigd VAVO voor sprokkelen van examenvakken voor leerlingen die al eens eindexamen hebben afgelegd**

Aangezien de knelpunten met betrekking tot uitbesteding van leerlingen naar een voltijds VAVO-programma als voor het uitbesteden van leerlingen om examenvakken te sprokkelen zich manifesteren bij vergelijkbare doelgroepen zijn de bevindingen en oplossingsrichtingen voor deze twee routes in één paragraaf samengebracht.

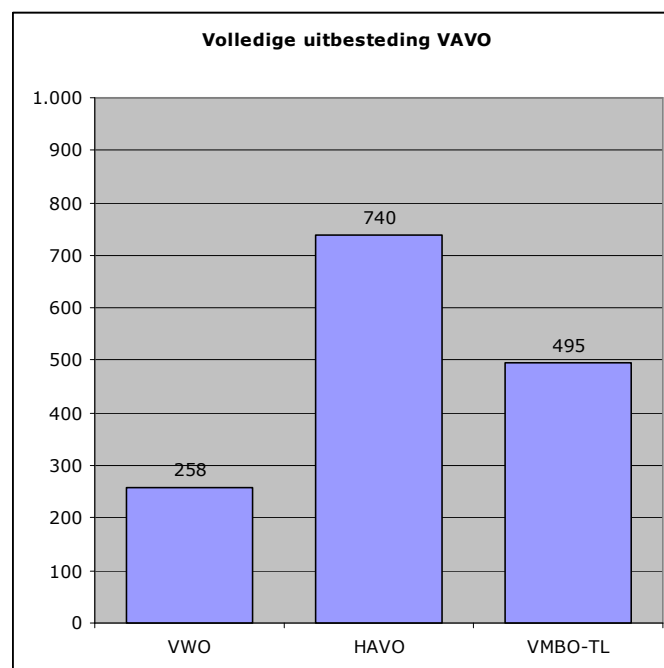
Met betrekking tot de uitbesteding van VO-leerlingen naar bekostigd VAVO is op basis van de 'definitieve foto' van de inschrijfgegevens van VO-leerlingen door CFI een uitdraai gemaakt van de elementcodes voor uitbestede VAVO leerlingen. Hieruit blijkt dat 565 VO-scholen in totaal 928.257 leerlingen hebben ingeschreven. Hiervan hebben 344 VO-scholen 3.104 leerlingen ingeschreven op de elementcodes die speciaal bestemd zijn voor het registreren van leerlingen binnen VO-VAVO constructies. Opvallend daarbij is dat scholen met een VO-VAVO samenwerking gemiddeld een stuk groter zijn dan scholen zonder een VO-VAVO samenwerking (gemiddeld 1.915 leerlingen vs. 1.219 leerlingen).

Iets meer dan zestig procent van de scholen maakt dus gebruik van samenwerkingsroutes vier en/of vijf en daarbij gaat het om 0,33 procent van het totale aantal leerlingen. Bij één school gaat het om 3,3 procent van het totale aantal leerlingen. De verhouding tussen beide routes in leerlingaantallen is 46 procent voor volledige uitbesteding en 54 procent voor de sprokkelroute. In 25 procent gaat het om Vwo leerlingen (zestien procent Atheneum leerlingen, drie procent Gymnasium en zes procent Lyceum), 52 procent HAVO, 23 procent VMBO-TL (incl. één procent LWOO).

#### **Uitbesteding naar Voltijds VAVO (route 4)**

Voor deze samenwerkingsroute zijn aparte elementcodes gemaakt waarop de VO-scholen leerlingen voor bekostiging in aanmerking kunnen brengen die uitbesteed worden aan het ROC om aldaar het volledige VO-traject te volgen. Op de bekostigingsfoto van 4 maart 2007 betreffende de teldatum 1 oktober 2006 zijn 1.493 leerlingen op deze elementcodes ingeschreven. Deze inschrijving heeft plaatsgevonden bij 56 procent van de VO-scholen. Dit betekent dus dat 44 procent van de VO-scholen géén

leerlingen hebben ingeschreven die voor een volledig VAVO-traject bij een ROC zijn uitgeplaatst. Uit onderstaande staafdiagram blijkt hoe deze bijna 1.500 leerlingen verdeeld zijn over de verschillende schoolsoorten: 17 procent op het VWO, 33 procent op het VMBO-TL en 50 procent op de HAVO. De subverdeling binnen het VWO is als volgt: 60 procent Atheneum, 22 procent Lyceum en 18 procent Gymnasium. Vier procent van de uitbestede VMBO-TL leerlingen zijn LWOO-leerlingen.



Figuur 5.1 Volledige uitbesteding aan het VAVO

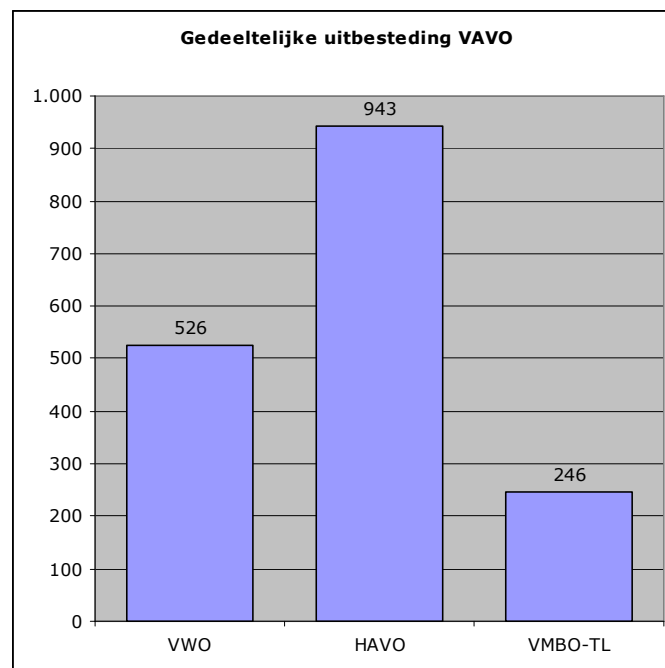
bron: CFI, bekostigingstelling 1 oktober 2006 foto 4 maart 2007

### **Uitbesteding aan VAVO voor sprokkelen van examenvakken**

Ook voor deze samenwerkingsroute zijn aparte elementcodes gemaakt waarop de VO-scholen leerlingen voor bekostiging in aanmerking kunnen brengen die uitbesteed worden aan het ROC om daar een gedeelte van het VO-traject te volgen. Op de bekostigingsfoto van 4 maart 2007 betreffende de teldatum 1 oktober 2006 zijn 1.715 leerlingen op deze elementcodes ingeschreven. Deze inschrijving heeft plaatsgevonden bij 51 procent van de VO-scholen. Dit betekent dus dat 49 procent van de VO-scholen géén leerlingen hebben ingeschreven die voor een VAVO sprokkeltraject bij een ROC zijn uitgeplaatst. Uit onderstaande staafdiagram blijkt hoe deze ruim 1.700 leerlingen verdeeld zijn over de



verschillende schoolsoorten: 31 procent op het VWO, 14 procent op het VMBO-TL en 55 procent op de HAVO. De subverdeling binnen het VWO is als volgt: 66 procent Atheneum, 26 procent Lyceum en acht procent Gymnasium. Vier procent van de uitbestede VMBO-TL leerlingen zijn LWOO-leerlingen.



**Figuur 5.2 Gedeeltelijke uitbesteding aan het VAVO**

bron: CFI, bekostigingstelling 1 oktober 2006 foto 4 maart 2007

Uit de gesprekken met de lokale stakeholders bij de samenwerkingsverbanden in de regio's Twente en Midden Nederland en met de klankbordgroep blijkt dat uitbesteding van VO-leerlingen aan het VAVO, zowel voor een volledig programma als om examenvakken te sprokkelen, goed verloopt. Er zijn echter diverse knelpunten gesignaleerd en wensen tot verdere verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden die hieronder geclusterd zullen worden besproken.

Uit de analyse van de vragen die bij het ICO zijn voorgelegd blijkt dat het overgrote deel van de vragen en casus die daar zijn voorgelegd betrekking heeft op de uitbestedingsmogelijkheden van VO-leerlingen naar (bekostigd) VAVO. In de tabel hieronder is weergegeven van wie deze 225 vragen afkomstig waren.

|                                | <b>Aantal unieke vragenstellers c.q. scholen / instellingen</b> | <b>Totaal aantal gestelde vragen / voorgelegde casus</b> |
|--------------------------------|---|--|
| VO-school                      | 45  | 100  |
| ROC                            | 16  | 46   |
| Gemeente / leerplichtambtenaar | 15  | 18   |
| Branchevereniging              | 3   | 43   |
| Leerling / Ouder               | 8   | 8  |
| Onderwijsinspectie             | 3   | 5  |
| Overig                         | 4   | 5  |
| <b>Totaal</b>                  | <b>92</b>   | <b>225</b>   |

Tabel 5.1 Aantal unieke vragenstellers en aantal gestelde vragen naar herkomst

Van de 225 vragen c.q. casus die zijn voorgelegd hadden 211 vragen c.q. casus direct of indirect betrekking op uitbesteding van VO-leerlingen aan het VAVO. Naast een groot aantal vragen die te typeren zijn als informatievragen over de algemene en specifieke bekostigings-, inrichtings- en examenvoorwaarden voor de beide uitbestedingsmogelijkheden VO-VAVO (volledige uitbesteding naar VAVO versus de mogelijkheid examenvakken te sprokkelen) zijn daarbij circa 57 vragen c.q. casus voorgelegd die te typeren zijn als knelpunten met de huidige regelgeving of wensen tot verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking. Deze knelpunten en wensen tot verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden zijn geclusterd onder te verdelen in de volgende thema's:

| <b>Knelpunten (geclusterd)</b>                       | <b>Aantal vragen / casus</b> |
|--|------------------------------|
| Stapelen VO-diploma's (inclusief profielverbetering) | 15                           |
| Switchen MBO – VAVO                                  | 10                           |
| Maximale verblijfsduur VMBO van 5 jaar               | 10                           |
| Reikwijdte (VSO, PRO)                                | 9                            |
| Verantwoordelijkheid VO-school / Poortschool         | 7                            |
| Hoogte kosten VO vs VAVO                             | 4                            |
| Lesgeld / WTOS                                       | 2                            |
| <b>Totaal</b>  | <b>57</b>                    |

Tabel 5.2 Aantal vragen / casus naar geclusterd knelpunt

Vrijwel al deze knelpunten zijn ook naar voren gebracht door de lokale stakeholders bij de samenwerkingsverbanden VO-BVE in de regio's Twente en Midden Nederland. Deze knelpunten, inclusief de door de VO-scholen en BVE-instellingen naar voren gebrachte suggesties voor oplossingsrichtingen, zijn met de klankbordgroep besproken. Hieronder worden deze knelpunten toegelicht.

#### **A. Stapelen VO-diploma's (inclusief profielverbetering)**

Veruit het meest genoemde knelpunt in de ICO vragenlijst is het feit dat uitbesteding van VO-leerlingen die reeds een VO-diploma hebben behaald niet is toegestaan. Ook tijdens de gesprekken in de regio en met de klankbordgroep bleek dat dit als het meest urgente knelpunt wordt ervaren. Door deze diploma-eis kunnen diverse categorieën leerlingen nu niet worden uitbestede die volgens de VO-scholen, de BVE-instellingen en hun branchevereniging (MBO-Raad) wel tot de doelgroep van het de Regels samenwerking VO-BVE zouden moeten behoren. Het betreft hier immers leerlingen die een hoger VO-diploma via het VAVO willen behalen, maar die om diverse redenen moeite hebben om dit via een reguliere VO-opleiding af te ronden.

Een verbijzondering van deze categorie vormt de categorie leerlingen die al een VO-diploma hebben behaald en die via het VAVO examen willen doen in enkele vakken om op die wijze een ander profiel te behalen. Ook deze leerlingen mogen op dit moment niet worden uitbestede omdat zij al een diploma hebben behaald. Doordat het VO op dit moment geen mogelijkheid kent tot het sprokkelen van examenvakken kunnen deze leerlingen, als zij nog geen 18 jaar oud zijn, niet aan profielverbetering doen, behalve door een volledig VO-programma te volgen op een reguliere VO-school. Deze leerlingen lopen volgens de VO-scholen, BVE-instellingen en hun branchevereniging (MBO-Raad) een vergrote kans om in het vervolgonderwijs vast te lopen als zij niet de opleiding van hun keuze kunnen volgen.

#### **B. (Eind)verantwoordelijkheid VO-school**

Zowel het Netwerk VAVO als een VO-school hebben de vraag voorgelegd aan het ministerie van OCW of het is toegestaan om als een zogenoemde 'poortschool' samen te werken met een ROC. In deze constructie worden de leerlingen van alle scholen in een bepaalde regio ingeschreven bij één VO-school om vervolgens te worden uitbestede aan het VAVO. Het ministerie van OCW heeft in reactie op deze vraag aangegeven dat een dergelijke 'poortschoolconstructie' waarbij leerlingen

slechts administratief worden ingeschreven niet in overeenstemming is met de bedoeling en de letter van de wet als er geen gefundeerd en betrouwbaar beeld is verkregen van de behoeften c.q. problemen bij de individuele leerling. Herinschrijving van individuele 16- én 17-jarige leerlingen met een onderbroken leerweg (bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaters die niet meer staan ingeschreven aan een VO-school) met het oog op uitbesteding aan een ROC is wel toegestaan. Voorwaarde hierbij is dat het bevoegd gezag voor iedere individuele leerling die zij met dit oogmerk inschrijft aantoonbaar een eigen inhoudelijk oordeel heeft gevormd met betrekking tot de vraag leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma indien de leerling wordt uitbesteed aan het VAVO. Voor individuele leerlingen is het dus toegestaan om hen via een 'poortschoolconstructie' in te schrijven en uit te besteden naar het VAVO.

Het oordeel van het bevoegd gezag of een leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma neemt daarmee een centrale plaats in de regelgeving rondom samenwerking in het kader van uitbesteding van VO-leerlingen aan het VAVO. Een VO-school die een leerling inschrijft en uitbesteedt aan het VAVO blijft in de rol van opdrachtgever eindverantwoordelijk voor deze leerling en het bereiken van de met het ROC afgesproken doelen. In de samenwerkingsovereenkomst dienen hierover afspraken te zijn gemaakt, inclusief de wijze van informatielevering van het ROC aan de VO-school en de wijze waarop hierover periodiek overleg wordt gevoerd tussen de VO-school en het ROC. De verantwoordelijk van het ROC is in dit geval die van opdrachtnemer. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijsprogramma en het afnemen van de examens binnen de kaders van de WEB en conform de afspraken die daarover in de samenwerkingsovereenkomst met de VO-school zijn gemaakt.

Een aantal VO-scholen heeft aangegeven zich ongemakkelijk te voelen met het feit dat zij als opdrachtgever in een samenwerkingsverband met een ROC eindverantwoordelijk blijven voor de leerlingen die zij uitbesteden aan het VAVO. Deze scholen geven daarbij aan dat zij de uitbestede leerlingen in feite niet meer in beeld hebben omdat zij niet fysiek binnen hun eigen schoolgebouw onderwijs volgen. De inschrijving dreigt daarmee volgens deze scholen een 'papier constructie' te worden. Ook hebben diverse scholen in dit kader de vraag voorgelegd of de aan het VAVO uitbestede leerlingen meetellen voor de kwaliteitskaart van de VO-school. Het Ministerie heeft hierop geantwoord dat dit inderdaad het geval is. De systematiek van de kwaliteitsbeoordelingen

van de inspectie van het onderwijs is echter zo ingericht dat individuele leerlingen niet als zodanig op de kwaliteitskaart zichtbaar zijn. Zij tellen echter wel mee in het totaal van de opbrengsten. De VO-school is immers eindverantwoordelijk voor deze leerlingen. De keuze van de VO-school om deze leerlingen uit te besteden naar een VAVO-traject bij een ROC brengt volgens het Ministerie tot uitdrukking dat de school zich ervoor inzet voortijdig schoolverlaten zo veel mogelijk tegen te gaan voor leerlingen die naar het oordeel van het bevoegd gezag een grotere kans hebben om een VO-diploma te halen als zij worden uitbesteed naar het VAVO. Dit aspect zal door de Inspectie van het onderwijs worden meegeteld in de beoordeling van de zorg en begeleiding die ook op de kwaliteitskaart wordt gevisualiseerd. Evenals bij de onderwijsopbrengsten geldt dat deze zorg en begeleiding door de VO-school niet als zodanig op de kwaliteitskaart zichtbaar wordt gemaakt, maar wel meetelt in de totale score van de VO-school.

### **C. Switchen MBO – VAVO**

Een knelpunt dat overeenkomsten vertoont met het hierboven genoemde knelpunt betreft leerlingen die, met of zonder diploma, naar het MBO zijn gegaan en daar om diverse redenen niet verder kunnen en willen overstappen naar het VAVO om via deze weg een (hogere) VO-diploma te halen. Voor de leerlingen die al een VO-diploma hebben geldt dat zij niet mogen worden uitbesteed. Voor leerlingen van 18 jaar en ouder die nog niet eerder een VO-diploma hebben behaald geldt eveneens dat zij door hun inschrijving in het MBO niet onafgebroken ingeschreven zijn geweest in het voortgezet onderwijs, hierdoor formeel niet voldoen aan eis van een ononderbroken leerweg in het VO en daardoor niet mogen worden heringeschreven bij een VO-school om te worden uitbesteed aan bekostigd VAVO. Deze leerlingen kunnen zich wel rechtstreeks bij het VAVO inschrijven ten laste van het educatiebudget van de gemeente. Voor leerlingen van 16- en 17- jaar die nog geen VO-diploma hebben behaald geldt deze eis van een ononderbroken leerweg in het VO niet. Zij kunnen zich dan ook via hun voormalige VO-school of een andere VO-school (een zogenaamde poortschool) die de opleiding die zij willen volgen wel aanbiedt inschrijven, en indien de VO-school van mening is dat deze leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma als hij/zij wordt uitbesteed aan het VAVO, dan is een dergelijke herinschrijving en uitbesteding toegestaan.

#### **D. Reikwijdte (VSO, PRO)**

Zowel uit de vragenlijst van het ICO, als uit de gesprekken met de lokale stakeholders in de regio's Twente en Midden Nederland, blijkt dat er incidenteel ook scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor praktijkonderwijs zijn die leerlingen uitbesteden of zouden willen uitbesteden aan ROC's om via het VAVO een (hoger) VO-diploma te behalen. Aangezien de Regels samenwerking VO-BVE alleen van toepassing zijn op scholen die onder de WVO vallen kunnen scholen voor speciaal onderwijs die onder de Wet op de Expertisecentra (WEC) vallen en praktijkscholen die onder de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) vallen nu geen gebruik maken van de uitbestedingsmogelijkheden die zijn gecreëerd voor scholen die onder de WVO vallen.

#### **E. Lesgeld / WTOS**

Een aantal leerlingen, VO-scholen en ROC's heeft het Ministerie vragen gesteld over de consequenties van uitbesteding voor betaling van lesgeld en het recht op WTOS. Het lesgeld is onlangs afgeschaft in het VO waardoor VO-leerlingen, ook zij die worden uitbesteed aan het VAVO, geen lesgeld hoeven te betalen. Dit in tegenstelling tot deelnemers die zich rechtstreeks bij het VAVO hebben ingeschreven. Zij zijn verplicht les- of cursusgeld te betalen aangezien zij onder de voorwaarden van de WEB vallen. Daarbovenop hebben leerlingen die via het VO zijn ingeschreven en uitbesteed aan het VAVO recht op volledige tegemoetkoming studiekosten (WTOS), ook als zij slechts een enkel examenvak gaan sprokkelen, omdat in de Regels samenwerking VO-BVE is vastgelegd dat als zij examenvakken gaan sprokkelen zij wel blijven voldoen aan de 1040-urnorm VO. Dit kan er toe leiden dat leerlingen en deelnemers die in dezelfde klas zitten met zeer uiteenlopende kosten worden geconfronteerd voor eenzelfde VAVO-programma en verschillende rechten hebben met betrekking tot toelagen voor de gemaakte studiekosten.

#### **F. Hoogte kosten VO vs VAVO**

Uit de vragenlijst van het ICO en de gesprekken met lokale stakeholders in de regio's Twente en Midden Nederland blijkt dat een aantal ROC's een VAVO programma aanbiedt waarvan de kosten hoger zijn dan de door de VO-school doorbetaalde bekostiging. De vraag die zij aan het Ministerie hebben voorgelegd wie in dat geval het verschil in kosten dient te betalen: de gemeente, de VO-school, het ROC, of kan dit verschil worden verhaald op de ouders / leerlingen. Het Ministerie heeft hierop geantwoord dat de Regels samenwerking VO-BVE zo zijn opgesteld dat

VO-scholen en ROC's zelf, in onderling overleg, mogen bepalen hoeveel de VO-school voor de in te kopen diensten van het ROC wil betalen c.q. tegen welke prijs het ROC de gevraagde dienst wil leveren. Als een ROC de gevraagde diensten niet kan leveren tegen de geboden prijs, of een school niet bereid is om de gevraagde prijs te betalen, dan moeten zij van de samenwerking afzien. Op de vraag of een gemeente financieel additioneel mag bekostiging als de kosten voor VAVO hoger zijn dan de doorbetaalde VO-bekostiging heeft het ministerie van OCW geantwoord dat dit op zichzelf is toegestaan, maar dat gemeenten dit echter niet mogen bekostigen uit het reguliere educatiebudget. Als de gemeente vanuit andere bronnen hiervoor middelen ter beschikking wil stellen, dan staat haar dat vrij. Op de vraag van een gemeente of het is toegestaan dat een ROC aanvullende bekostiging vraagt aan leerlingen die worden uitbesteed om het verschil tussen de doorbetaalde bekostiging van het VO en de kosten van het aangeboden onderwijsprogramma te overbruggen heeft het Ministerie geantwoord dat leerlingen die zich bij de VO-school hebben ingeschreven op basis van de WVO recht hebben op een volledig onderwijsaanbod. Een eventueel tekort aan bekostiging voor dit onderwijs (laten) verhalen op de leerling is niet toegestaan.

#### **G. Maximale verblijfsduur VMBO van 5 jaar**

Direct na inwerkingtreding van het de Regels samenwerking VO-BVE per 1 januari 2006 werden diverse vragen gesteld over gezakte VMBO-TL leerlingen die nog geen 18 jaar oud waren en die hun maximale verblijfsduur van vijf jaar in het VMBO hadden verbruikt en hun examenjaar volledig over wilden doen. De tijdelijke dispensatieregeling voor 16- en 17 jarige leerlingen maakte het voorheen mogelijk dat deze leerlingen rechtstreeks konden worden ingeschreven voor een volledig VAVO-programma. Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de Regels samenwerking VO-BVE komen te vervallen waardoor deze leerlingen per 1 januari 2006 niet meer rechtstreeks mochten worden ingeschreven op het VAVO.

Het Ministerie heeft in het voorjaar van 2006 onderkend dat deze categorie leerlingen hierdoor buiten de boot dreigde te vallen (ze mochten immers niet meer worden ingeschreven op het VMBO, en ook niet rechtstreeks op het VAVO) en heeft daarop onderzocht welke mogelijkheden er waren om deze leerlingen toch in te schrijven op het VMBO. In een brief van 18 augustus 2006 (kenmerk VO/OK/2006/29377) heeft het ministerie van OCW de VO-scholen gewezen op de mogelijkheid die de WVO biedt om bij de Onderwijsinspectie voor individuele leerlingen verlenging van de verblijfsduur in het VMBO aan te

vragen als de school verwacht dat de leerling in de periode van de verlenging wel in staat zal zijn de VMBO opleiding met goed gevolg te voltooien en als bij onverkorte toepassing van de verblijfsduurbepalingen sprake zou zijn van een onbillijkheid van overwegende aard. Daarmee is dit knelpunt komen te vervallen.

**Conclusie voor route 4 en 5:**

**Uitbesteding van VO-leerlingen naar een volledig vervangend traject naar bekostigd VAVO en van VO-leerlingen die reeds een keer examen hebben afgelegd naar bekostigd VAVO om daar examenvakken te sprokkelen komt betrekkelijk vaak voor. Er zijn echter diverse knelpunten bij deze vormen van samenwerking en er zijn diverse wensen tot verruiming van de uitbestedingsmogelijkheden voor doelgroepen die op dit moment geen gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid.**



## 6 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de gesignaleerde knelpunten geanalyseerd en voorzien van een advies hoe deze knelpunten zouden kunnen worden verholpen. Een aantal adviezen kan direct worden opgevolgd en leiden niet tot een aanpassing van de huidige wet- en regelgeving. Een aantal andere adviezen vereist daarentegen wel een aanpassing van wet- en regelgeving. Deze aanpassingen zijn op basis van een beoordeling van de onderwijskundige noodzaak voor de aanpassing van de wetgeving en een inschatting van de juridische complexiteit ingedeeld in aanbevelingen die op de korte termijn kunnen worden gerealiseerd en aanbevelingen die op de middellange termijn kunnen worden gerealiseerd.

### 6.1 Oplossingen die direct kunnen worden gerealiseerd

#### Route 1

**Geen knelpunten gemeld, wel onbekendheid met de nieuwe mogelijkheden die de Regels samenwerking VO-BVE bieden.**

#### Advies 1:

Besteed in de communicatie richting VO-scholen meer aandacht aan de mogelijkheden voor samenwerking tussen VO-scholen onderling en wijs daarbij op voordelen die dit voor VO-scholen kan bieden. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om kleine vakken uit te besteden of de mogelijkheid om doelmatig gebruik te maken van praktijkvoorzieningen.

#### Route 2

**Geen knelpunten gemeld, wel onbekendheid met de nieuwe mogelijkheden die de Regels samenwerking VO-BVE bieden.**

#### Advies 2:

Besteed in de communicatie richting VO-scholen en BVE-instellingen meer aandacht aan de mogelijkheden voor samenwerking tussen VO-scholen en BVE-instellingen en wijs daarbij op voordelen die dit kan bieden. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om VMBO leerlingen zich te laten

oriënteren op verschillende beroepsopleidingen en de mogelijkheid om doelmatiger gebruik te maken van praktijkvoorzieningen.

### **Route 3**

**Tussentijdse overstap van VO-leerlingen naar een andere VO-school of ROC komt geregeld voor. De volgende knelpunten zijn genoemd bij deze vorm van samenwerking:**

#### **A. knelpunt ontbreken van een verplichting om bekostiging mee te geven bij een tussentijdse overstap en niet vast staan van de hoogte van de over te hevelen bekostiging**

Het ontbreken van een verplichting om bekostiging mee te geven kan er toe leiden dat scholen geen overeenkomst weten te bereiken over de overdracht van middelen bij een tussentijdse overstap van een leerling. Daar waar het individuele leerlingen betreft is het organisatorisch geen onoverkomelijk probleem voor scholen die tussentijds leerlingen moeten opvangen. Indien het grotere groepen leerlingen betreft, bijvoorbeeld bij tussentijdse overstap van diverse vo-scholen naar één ROC, kan dit echter tot problemen leiden. De school of het ROC die te maken krijgt met een groeiend aantal tussentijdse instromers kan er echter voor kiezen om deze leerlingen niet toe te laten indien er geen overeenkomst wordt bereikt met de school van herkomst over de over te dragen bekostiging. Het is dan aan de school van herkomst om een alternatieve oplossing voor deze leerling te vinden.

Ten aanzien van de hoogte van het over te hevelen bekostigingsbedrag is het lastig om hier een vast percentage of een vast bedrag aan te koppelen. Het doel van de Regels samenwerking VO-BVE is nadrukkelijk om scholen en ROC's meer ruimte te geven voor maatwerk. Dit kan inhouden dat de partijen aanvullende afspraken maken over activiteiten die nog kunnen worden uitgevoerd door de school van herkomst voor de periode nadat de leerling is overgestapt naar een andere school of BVE-instelling (denk aan mentorbegeleiding c.q. coaching in het kader van een 'warme overdracht'). Het zou strijdig zijn met deze doelstelling om meer maatwerk mogelijk te maken als er een bindende richtlijn wordt opgesteld ten aanzien van de hoogte van het over te dragen bekostigingsbedrag. Voor die scholen die daar behoefte aan hebben zou het Ministerie in haar communicatie over deze mogelijkheid wel een richtinggevende uitspraak kunnen doen ten aanzien van de berekening van de hoogte van het over te dragen bedrag in een standaardsituatie.

**Advies 3.A:**

Communiqueer richting VO-scholen en BVE-instellingen welke mogelijkheden er zijn voor overheveling van bekostiging bij een tussentijdse overstap van een leerling, en geef daarbij een richtinggevend advies over de over te hevelen bekostiging (bijvoorbeeld een vast bedrag per resterende maand van het schooljaar). Stel daarbij wel duidelijk dat indien de VO-school nog aanvullende diensten verricht voor de leerling (bijvoorbeeld mentoring of coaching in het kader van een warme overdracht) dat in die gevallen in de afspraken over het over te hevelen bekostiging nog rekening wordt gehouden met de door de VO-school nog te leveren diensten.

**B. Knelpunt begroting VO-scholen voor heel schooljaar vast**

Ondanks dat het voor VO-scholen sinds 1 januari 2006 wettelijk is toegestaan om bij een tussentijdse overstap van een leerling naar een andere VO-school of BVE-instelling een deel van de bekostiging mee te geven blijkt dat sommige scholen hier niet graag aan meewerken. Zij stellen dat hun begroting voor een heel jaar vaststaat doordat zij hun begroting hebben gebaseerd op de vaste lasten voor hun (onderwijzend) personeel en huisvesting. Deze vaste lasten lopen gewoon door als er tussentijds leerlingen uitstromen. Hoewel dit knelpunt vooral financieel van aard is en samenhangt met de jaarklassystematiek en de bijbehorende organisatorische inrichting van het voortgezet onderwijs is het vanuit een bedrijfseconomisch perspectief niet onmogelijk om in de jaarbegroting rekening te houden dit fenomeen van tussentijdse uitstroom.

**Advies 3.B:**

Adviseer VO-scholen om zich bedrijfseconomisch te baseren op reële leerling ramingen. Als scholen vooraf weten dat een deel van hun leerling-populatie tot een risicogroep behoort die mogelijk tussentijds uitvalt, zouden zij de inzet van middelen bij voorkeur dienen te baseren op een gedeelte van de ontvangen rijksbekostiging (bijvoorbeeld 95 procent), zodat het restant (bijvoorbeeld 5 procent) flexibel blijft en eventueel gericht kan worden ingezet voor deze risicogroep en eventueel kan worden meegegeven met leerlingen die tussentijds overstappen naar een andere VO-school of BVE-instelling.

### **C. Knelpunt flexibele instroommomenten MBO-opleidingen**

Een ander belangrijk knelpunt bij tussentijdse overstap van VO-leerlingen naar het MBO vormt de al langer bekende problematiek van het ontbreken van voldoende flexibele instroommomenten in het MBO. Hoewel sommige opleidingen zich er voor lenen om dergelijke instroommomenten in te programmeren, is dit bij andere opleidingen veel moeilijker zonet onmogelijk. Hierdoor blijven sommige VO-leerlingen noodgedwongen op hun oude VO-school waar zij niet meer gemotiveerd zijn om aan het reguliere programma deel te nemen. Dit is hoofdzakelijk een onderwijsorganisatorisch probleem waarvoor wel in meer generieke zin oplossingen voorhanden zijn. Dit zijn de oriëntatie- en schakelklassen die diverse ROC's hebben ingericht voor leerlingen die tussentijds uitvallen uit MBO-opleidingen en daardoor een periode hebben te overbruggen tot de start van het nieuwe schooljaar wanneer zij weer in een nieuwe opleiding kunnen instromen. VO-leerlingen die tussentijds overstappen van een VO-school naar een BVE-instelling zouden, indien zij niet tussentijds kunnen instromen in de opleiding van hun keuze of als zij twijfelen aan hun beroepskeuze, in dergelijke oriëntatie- en schakelklassen kunnen worden opgenomen. Juridisch gezien zijn er geen belemmeringen in de Regels samenwerking VO-BVE om tussentijds overstappende VO-leerlingen een dergelijk programma aan te bieden.

#### **Advies 3.C:**

Communiceer richting ROC's dat er voor VO-leerlingen die tussentijds overstappen naar een BVE-instelling geen wettelijke belemmeringen zijn om deze leerlingen een oriëntatie- en schakelprogramma te bieden om de periode tot de start van het nieuwe schooljaar te overbruggen.

## **6.2 Oplossingen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd**

### **Route 4/5**

#### **4/5.A Knelpunt stapelen van diploma's en profielverbetering**

De voorwaarde in de Regels samenwerking VO-BVE dat alleen leerlingen die nog geen diploma hebben behaald mogen worden uitbesteed naar het VAVO is het knelpunt dat de meeste vragen heeft opgeroepen. Nu ligt het voor dergelijke leerlingen minder voor de hand dat zij een grotere kans hebben op het behalen van een, in dit geval hoger, VO-diploma. Zij

hebben immers bewezen in staat te zijn een VO-diploma via het reguliere VO-onderwijs te behalen. Tevens hebben zij daarmee de mogelijkheid om regulier in te stromen in een hogere VO-opleiding. Het blijkt in de praktijk dat er diverse groepen leerlingen zijn te onderscheiden die vastlopen in het reguliere voortgezet onderwijs nadat zij hebben gekozen voor een hogere (A)VO opleiding. Nu hebben deze leerlingen op dat moment diverse mogelijkheden om hun studieloopbaan voort te zetten. Zij kunnen hun hogere VO-opleiding nogmaals overdoen of (als zij al meerdere malen zijn gedoubleerd of gezakt) doorstromen naar het vervolgonderwijs (MBO, HBO). En als zij ouder zijn dan 18 jaar kunnen zij zich rechtstreeks inschrijven bij het VAVO voor een volledig programma (bijvoorbeeld HAVO 5) of om examenvakken te sprokkelen. Deze inschrijvingen geschieden dan wel ten laste van het educatiebudget van de gemeente. Zijn de vastgelopen leerlingen die al een diploma hebben jonger dan 18 jaar dan staat deze mogelijkheid van rechtstreekse inschrijving in het VAVO niet voor hen open. Zij hebben echter diverse mogelijkheden om hun studieloopbaan te vervolgen (instroom in MBO of HBO). Om het verschil in de mogelijkheden van ongediplomeerde VO-leerlingen en gediplomeerde VO-leerlingen duidelijk te maken zijn in onderstaande matrix de verschillende opties weergegeven die VO-leerlingen hebben als ze vastlopen in het reguliere VO:

|                        | Regulier<br>VMBO      | Regulier<br>HAVO      | VAVO<br>via VO        | MBO      | HBO      |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------|----------|
| VMBO<br>ongediplomeerd | <b>X</b> <sup>1</sup> |                       | <b>X</b> <sup>2</sup> | <b>X</b> |          |
| VMBO<br>gediplomeerd   | <b>X</b>              | <b>X</b> <sup>3</sup> | –                     | <b>X</b> |          |
| HAVO<br>ongediplomeerd | <b>X</b>              | <b>X</b>              | <b>X</b>              | <b>X</b> |          |
| HAVO<br>gediplomeerd   |                       | <b>X</b>              | –                     | <b>X</b> | <b>X</b> |
| VWO<br>ongediplomeerd  | <b>X</b>              | <b>X</b>              | <b>X</b>              | <b>X</b> |          |

<sup>1</sup> Voor leerlingen die hun 5-jaarstermijn in het VMBO hebben verbruikt kan dispensatie worden aangevraagd bij de onderwijsinspectie voor verlenging van verblijfsduur in het VMBO

<sup>2</sup> Geldt alleen voor VMBO-TL gezakt

<sup>3</sup> Niet alle VMBO-TL leerlingen hebben het juiste pakket om vervolgens in te stromen in het HAVO en HAVO-opleidingen zijn niet verplicht om VMBO-TL leerlingen in te schrijven.

Tabel 6.1 Opties voor VO-leerlingen als ze vastlopen in het reguliere VO

In bovenstaande tabel geven de vakjes met een **X** de opties die een vastgelopen leerling op basis van de huidige wetgeving (WVO, WEB, WHO) heeft. De vakjes met een – geven aan waar op dit moment nog een belemmering zit voor gediplomeerde VO-leerlingen (vakjes waarin geen markering is aangebracht zijn geen logische of mogelijke vervolgopleidingen).

Uit dit overzicht blijkt dat voor elke categorie leerlingen een alternatieve opleidingsroute mogelijk is. Er is dus geen sprake van leerlingen die tussen de wal en het schip zijn geraakt door de invoering van de Regels samenwerking VO-BVE. Wel is het mogelijk dat in sommige gemeenten de tijdelijke dispensatieregeling voor 16- en 17 jarigen ook werd gebruikt om reeds gediplomeerde VMBO-TL en HAVO leerlingen via het VAVO aan een hoger (A)VO diploma te helpen. Dit kan betekenen dat daar waar deze gemeenten hun educatiebudget voor deze categorie leerlingen ter beschikking stelden er door de invoering van de Regels samenwerking VO-BVE sprake is van beperking van mogelijkheden die voor inwerkingtreding van de Regels samenwerking VO-BVE (tijdelijk) waren toegestaan.

Uit de vele vragen en casus die bij het ICO zijn binnengekomen, de gesprekken met de stakeholders in de regio's Twente en Midden-Nederland en de klankbordgroep blijkt dat er een groep leerlingen is die er de voorkeur aan geeft een hoger VO-diploma te halen in plaats van door te stromen naar het vervolgonderwijs. Hiervoor zijn veel verschillende verklaringen gegeven: het slechte imago van het MBO, de (te hoge) ambities van leerlingen en hun ouders om snel naar het HBO door te stromen, de mogelijkheid om in het AVO de beroepskeuze nog een tijdje uit te stellen en alle keuzemogelijkheden open te houden, etc. Een deel van deze leerlingen loopt vast in het reguliere VO terwijl de VO-school van oordeel kan zijn dat zij wel de capaciteiten hebben om deze opleiding af te ronden. Voor deze groep leerlingen zou uitbesteding naar het VAVO volgens deze scholen een grotere kans bieden op het behalen van een hoger VO-diploma. Nu worden deze leerlingen noodgedwongen door de ROC's geweigerd (ze zijn nog geen 18 jaar) en tegen hun zin doorverwezen naar het MBO of opnieuw op het reguliere VO ingeschreven. In beide gevallen is door motivatieproblemen of andere redenen de kans volgens de VO-school groot dat deze leerling zijn vervolgopleiding niet met succes afrondt, met onnodig schooluitval tot gevolg.

Een sterk argument voor het opheffen van de voorwaarde dat leerlingen die al een VO-diploma hebben behaald niet mogen worden uitbesteed is dat een deel van deze categorie leerlingen, de VMBO-TL leerlingen, nog niet over een diploma op het niveau van een startkwalificatie beschikt. In het licht van de ambities van het huidige kabinet kan er voor worden gekozen om voor deze categorie leerlingen uitbesteding toch toe te staan, onder voorwaarde dat de VO-school van mening is dat de leerling via deze weg een grotere kans heeft op het behalen van een startkwalificatie.

Met betrekking tot profielverbetering geldt dat dit knelpunt niet alleen een gevolg is van de voorwaarde dat leerlingen met een VO-diploma niet mogen worden uitbesteed aan het VAVO, maar dit tevens sterk samenhangt met het verschil in inrichting van het VO en het VAVO. Het VO kent in tegenstelling tot het VAVO geen mogelijkheid tot sprokkelen van examenvakken. Aangezien wensen tot fundamentele herzieningen van het stelsel van VO en BVE buiten de reikwijdte van deze analyse vallen is de optie van flexibilisering van de examens in het voortgezet onderwijs niet door ons onderzocht. Er zijn overigens wel bewegingen in deze richting gaande in het voortgezet onderwijs. Zo is het sinds kort mogelijk om bepaalde examenvakken in het VO vervroegd af te leggen.

Ook is het mogelijk geworden om voor een aantal vakken op een hoger niveau examen af te leggen dan de opleiding waar je voor bent inschreven. Het is niet ondenkbaar dat deze ontwikkelingen de vraag naar het sprokkelen van examenvakken, zowel in het VO als via het VAVO, zullen doen toenemen. Indien de mogelijkheden voor uitbesteding van VO-leerlingen worden verruimd voor leerlingen die nog geen VO-diploma op het niveau van een startkwalificatie bezitten adviseren wij dit eveneens te laten gelden voor leerlingen die hun profiel willen verbeteren en hier geen aanvullende beperkingen voor in te stellen. Dit houdt echter wel in dat profielverbetering via het VAVO in dat geval alleen mogelijk wordt voor VMBO-TL leerlingen en niet voor HAVO-leerlingen.

#### **Advies 4/5.A:**

Maak het mogelijk om VO-leerlingen die al een VO-diploma hebben behaald dat nog niet op het niveau van een startkwalificatie ligt uit te besteden aan het VAVO. Dit biedt hen een extra kans om via deze weg een hoger VO-diploma te behalen of via het VAVO examenvakken te sprokkelen en via deze weg hun profiel te verbeteren en hun kans op het succesvol afronden van vervolgonderwijs op het niveau van een startkwalificatie te vergroten.

#### **4/5.B Knelpunt Verantwoordelijkheid VO-school / Poortschool**

Mede met het oog op bovenstaand advies blijft het oordeel van het bevoegd gezag van de VO-school met betrekking tot de vraag of een leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma (op het niveau van een startkwalificatie) een centrale plaats innemen in de regelgeving rondom uitbesteding van VO-leerlingen aan het VAVO. Om inzichtelijk te krijgen hoe scholen deze verantwoordelijkheid invullen en het succes van deze uitbestedingen evalueren adviseren wij de VO-scholen te verplichten de rendementcijfers ten aanzien van de uitbestede leerlingen te expliciteren in hun verantwoordingsdocumenten (bijvoorbeeld in het Jaarverslag). Dit biedt de volgende voordelen:

- Het voorkomt dat de inschrijving een 'papier constructie' wordt en het dwingt scholen hun opdrachtgeverschap zorgvuldig in te vullen en hun beleid te evalueren.
- Met behulp van deze rendementcijfers kunnen de VO-scholen nagaan of hun inschatting dat bepaalde leerlingen een grotere kans hadden om een VO-diploma te behalen correct was.



- De rendementscijfers kunnen door de VO-scholen worden betrokken in de jaarlijkse evaluatie van het VAVO-programma en de samenwerking met het ROC
- De rendementscijfers kunnen worden gebruikt in de horizontale verantwoording. Hierdoor wordt het tevens mogelijk om de rendementscijfers van diverse scholen en regio's tegen elkaar af te zetten (benchmarking)
- Door rendementscijfers in verticale verantwoordingsdocumenten (jaarverslag) op te nemen biedt dit het ministerie van OCW en anderen de mogelijkheid om op macro niveau een benchmark uit te voeren naar het succes van deze vorm van samenwerking en zo best-practices ten aanzien van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen.

#### **Advies 4/5.B:**

Houdt vast aan de eis dat het de VO-school is die dient te beoordelen of een leerling een grotere kans heeft op het behalen van een VO-diploma indien de leerling wordt uitbesteed naar bekostigd VAVO. Verplicht VO-scholen de rendementscijfers van deze uitbestede leerlingen te publiceren (bijvoorbeeld in het jaarverslag).

#### **4/5.C Knelpunt Switchen MBO – VAVO**

Als het mogelijk wordt gemaakt om ook leerlingen die al een VO-diploma hebben behaald uit te besteden aan het VAVO dan zal daarmee ook dit knelpunt komen te vervallen. Als de leerling ouder is dan 18 jaar kan deze zich immers rechtstreeks aanmelden bij het VAVO ten laste van het educatiebudget van de gemeente. Daarnaast heeft het Ministerie als standpunt ingenomen dat het is toegestaan om 16- en 17- jarige leerlingen met een onderbroken leerweg in het VO (wat ook voor alle MBO-leerlingen geldt) via een zogenoemde 'poortschoolconstructie' in te schrijven onder voorwaarde dat de VO-school voor iedere individuele leerling aantoonbaar een eigen oordeel velt of uitbesteding van de leerling daadwerkelijk de kans vergroot op het behalen van een VO-diploma op het niveau van een startkwalificatie.

Hier speelt echter wel een complicerende factor. Leerlingen die, met of zonder VO-diploma, zijn doorgestroomd naar het MBO zijn al voor kortere of langere tijd uit beeld bij hun VO-school van herkomst. Op dat moment kan zich de situatie voordoen dat de VO-school die de leerling inschrijft

niet uit eigen ervaring weet wat de reden is dat deze leerling vast loopt op het MBO. Hierdoor kan het lastiger zijn een eigen gefundeerd oordeel te vellen ten aanzien van de vraag of deze leerling een grotere kans heeft op het afronden van een VO-opleiding op het niveau van een startkwalificatie als deze wordt uitbesteed aan het VAVO. Het kan zelfs zo zijn dat een andere VO-school in een eerder stadium heeft geoordeeld dat de kans op het behalen van een VO-diploma door uitbesteding naar het VAVO niet groot genoeg was.

Door de centrale rol die de oordeelsvorming door het bevoegd gezag van de VO-school in deze regelgeving inneemt en ons advies om VO-scholen te verplichten de rendementscijfers van hun uitbestedingsbeleid te publiceren zijn er in onze optiek voldoende waarborgen om te zorgen dat deze oordeelsvorming zorgvuldig zal geschieden. Wij achten het wel wenselijk de ontwikkelingen hieromtrent nauwgezet te volgen.

**Advies 4/5.C:**

Herinschrijving van 16- en 17- jarige MBO-leerlingen zonder diploma die willen switchen naar het VAVO is nu reeds mogelijk. Indien ons bovenstaande advies m.b.t. het stapelen van diploma's (4/5.A) wordt opgevolgd, dan is het vanaf dat moment ook mogelijk gediplomeerde 16- en 17-jarigen leerlingen via herinschrijving aan een VO-school uit te besteden aan het VAVO.

**6.3 Oplossingen die op middellange termijn kunnen worden gerealiseerd.**

**4.D Knelpunt Reikwijdte**

Gezien de afwijkende wettelijke regimes voor zowel het Speciaal Onderwijs (SO) als voor het Praktijkonderwijs is verruiming van de uitbestedingsmogelijkheden voor deze categorie leerlingen niet op korte termijn haalbaar. Ten aanzien van de wenselijkheid van een dergelijke verruiming van de mogelijkheden is er een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds leerlingen in het Speciaal Onderwijs en anderzijds leerlingen in het Praktijkonderwijs.

### **Speciaal Onderwijs (SO)**

Het Speciaal Onderwijs kent een zeer diverse populatie leerlingen met diverse bijzondere kenmerken. Een aantal van deze leerlingen is in het Speciaal Onderwijs terecht gekomen door een langdurige of chronische ziekte. De cognitieve capaciteiten van deze leerlingen bestrijken alle typen onderwijs, van VMBO tot VWO. Voor een aantal van deze leerlingen gaan dezelfde argumenten op als voor reguliere VO-leerlingen: zij hebben moeite met de 'schoolse' omgeving van het SO en lopen zonder gerichte ondersteuning gevaar de school te verlaten zonder een diploma te hebben behaald. Daar waar deze leerlingen weldegelijk over de capaciteiten beschikken om een VO-diploma te behalen en de kans groter is dat zij dit via uitbesteding naar het VAVO kunnen bereiken verdient het aanbeveling dit ook voor deze leerlingen mogelijk te maken.

### **Praktijkonderwijs (PRO)**

Het Praktijkonderwijs kent een geheel andere leerling-populatie dan het Speciaal Onderwijs. Kenmerkend voor leerlingen in dit type onderwijs is een gering IQ waardoor de kans op het behalen van een regulier VO-diploma zeer klein is. Het is de vraag of dit type leerling gebaat is bij uitbesteding aan het VAVO: een onderwijstype dat minder 'schoolse' is en een meer op volwassenen en zelfredzaamheid gericht onderwijsconcept hanteert. Wij zijn dan ook van mening dat het niet voor de hand ligt om ook voor deze categorie leerlingen uitbesteding naar het VAVO mogelijk te maken.

### **Advies 4.D:**

Verken of het mogelijk is om ook leerlingen uit het speciaal onderwijs de mogelijkheid te bieden om via inschrijving aan een school voor Speciaal Onderwijs uitbesteed te mogen worden naar bekostigd VAVO.

### **4.F Knelpunt hoogte kosten VO versus VAVO**

Ten aanzien van het knelpunt van de hoogte van de kosten van het VAVO ten opzichte van de hoogte van de doorbetaalde VO-bekostiging geldt dat dit met name een financieel probleem is, en geen onderwijskundig of juridisch probleem. Het Ministerie heeft in antwoord op vragen op vragen met betrekking tot dit knelpunt duidelijk gesteld dat het de partijen vrij staat om over zowel de prijs als het onderwijsaanbod te onderhandelen. Indien het geboden VAVO-programma te duur wordt bevonden door de VO-school kan het ROC het programma aanpassen

om het goedkoper aan te bieden of kan de VO-school bij een ander ROC een VAVO-programma inkopen. Het Ministerie heeft in de Regels samenwerking VO-BVE bewust voorzien in ruimte voor onderhandeling over de prijs en het onderwijsprogramma om via deze weg zo veel mogelijk ruimte voor maatwerk te bieden. Aanvullende bekostiging verstrekken of het creëren van mogelijkheden om aanvullende bekostiging te verhalen op ketenpartners (gemeente) of de leerling c.q. de ouders strookt niet met de uitgangspunten van deze regels.

**Advies 4.F:**

Geen aanpassing van de huidige wet- en regelgeving op dit punt.

**4.E Knelpunt Lesgeld / WTOS**

Als gevolg van de invoering van de Regels samenwerking VO-BVE is het mogelijk geworden dat leerlingen die vallen onder de WVO en deelnemers die vallen onder de WEB gezamenlijk eenzelfde VAVO-programma volgen. Dit brengt met zich mee dat deze leerlingen en deelnemers verschillende verplichtingen hebben ten aanzien van het betalen van les- en cursusgeld en verschillende rechten hebben ten aanzien van een eventuele tegemoetkoming in de studiekosten. Deze situatie is ons inziens onwenselijk omdat het tot een gevoel van rechtsongelijkheid kan leiden die noch door de scholen en ROC's, noch door het Ministerie goed is uit te leggen aan deze leerlingen en deelnemers. Door de sectoraal opgezette onderwijswetgeving en het sectoraal georiënteerde onderwijsbeleid dreigen deze verschillen door de plannen van het nieuwe kabinet nog te worden versterkt. Zo zal het plan voor de verstrekking van gratis schoolboeken voor leerlingen in het VO er toe leiden dat zij nog meer bevoordeeld zullen zijn ten opzicht van hun mede VAVO-deelnemers die onder de WEB vallen als deze leerlingen dit voordeel niet krijgen. Ook ten aanzien van dit punt geldt dat de juridische en financiële consequenties niet direct inzichtelijk zijn en aanpassing van de wetgeving op dit terrein niet direct kan worden ingevoerd.

**Advies 4.E:**

Verken hoe de verschillen in het VO-regime en WEB-regime m.b.t. lesgeld en WTOS kunnen worden geharmoniseerd zodat leerlingen die via een VO-school zijn uitbesteed aan het VAVO dezelfde rechten hebben als deelnemers die zich rechtstreeks bij het VAVO hebben ingeschreven.



## Bijlage A: Leden klankbordgroep

|                 |                                   |
|-----------------|-----------------------------------|
| Mw. De Haan     | MBO-Raad, Educatie / Netwerk VAVO |
| Dhr. De Wit     | MBO-Raad, MBO                     |
| Mw. Bouwhuis    | Nova College, Netwerk VAVO        |
| Dhr. Franken    | Zadkine, Netwerk VAVO             |
| Dhr. Van Schilt | ROC van Twente, Netwerk VAVO      |
| Dhr. Koenders   | VO-Raad                           |
| Mw. Rothert     | VNG                               |
| Dhr. Rijkers    | Onderwijsinspectie                |
| Mw. Knoester    | CFI                               |
| Mw. Geraedts    | ministerie van OCW / BVE          |
| Dhr. De Weger   | ministerie van OCW / VO           |
| Mw. Van Leeuwen | ministerie van OCW / WJZ          |





## Bijlage B: Deelnemers locatiebezoeken

### 1. Deelnemers gesprek bij locatiebezoek regio Twente op 21 februari 2007:

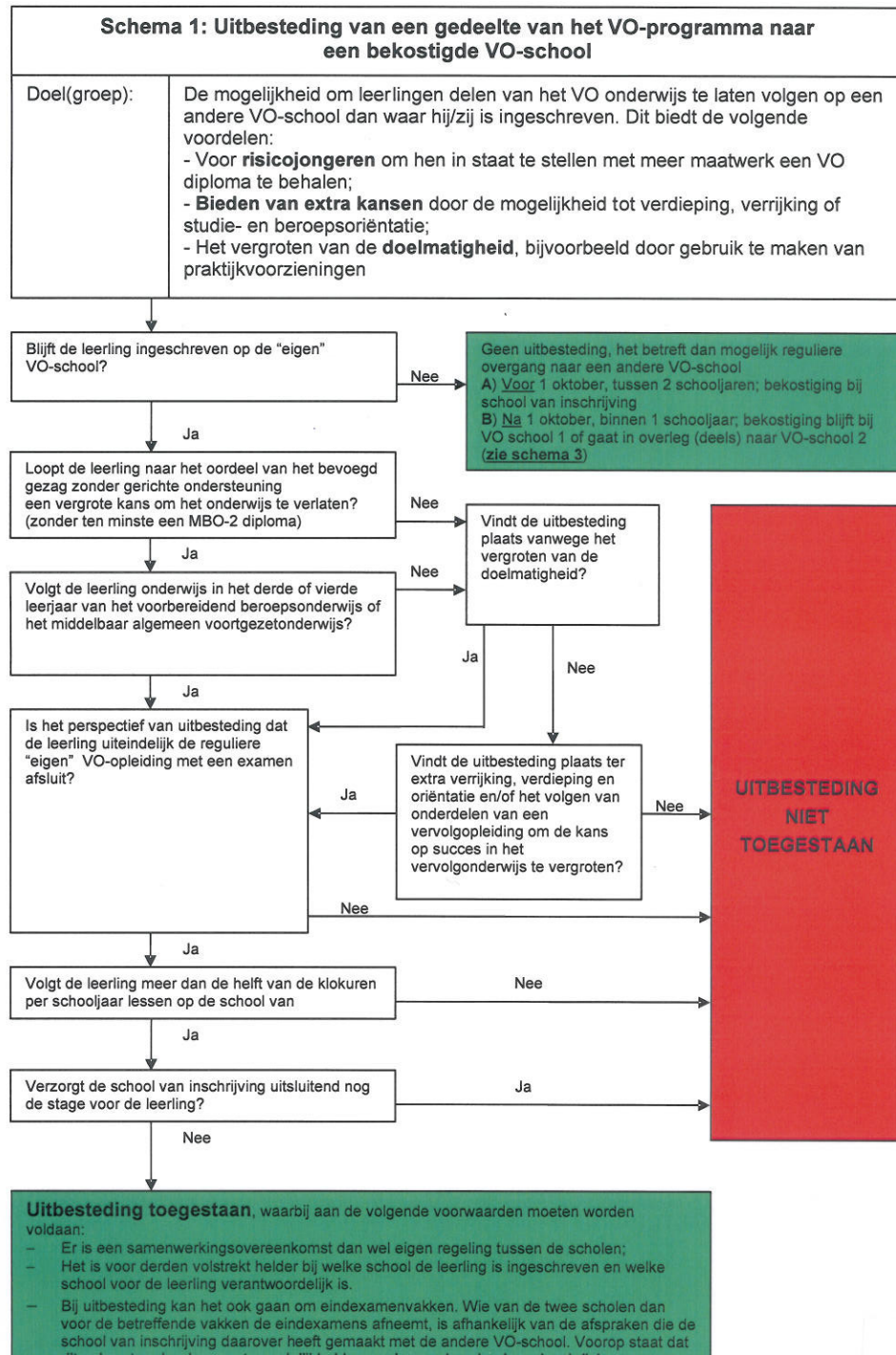
|                      |  |
|----------------------|--|
| Dhr. J. van Schilt   | ROC van Twente, directeur school voor educatie en contractactiviteiten |
| Mw. M. Hoogwater     | ROC van Twente, decaan en coördinator VAVO Almelo                      |
| Dhr. J. Andela       | ROC van Twente, vml. hoofd afdeling VAVO                               |
| Dhr. H. Reiber       | Stedelijk Lyceum Enschede, rector                                      |
| Dhr. R. Schuring     | Bonhoeffer College   |
| Mw. A. van der Sluis | Bonhoeffer College, decaan Havo/Vwo                                    |
| Mw. A. Vermaas       | Twents Carmelcollege, decaan bovenbouw Havo                            |
| Dhr. H. Claessen     | Twents Carmelcollege, rector   |
| Dhr. R. van Asselt   | Saxion hogescholen, lector   |
| Mw. I. Kleine        | gemeente Enschede, manager leerplicht RMC                              |
| Dhr. L. Boeding      | gemeente Hengelo, hoofd afdeling onderwijs en jeugdzaken               |
| Mw. R. Borkent       | gemeente Almelo, beleidsmedewerker samenleving                         |
| Mw. I. Boerkamp      | gemeente Almelo, leerplichtambtenaar                                   |
| Mw. M. Bekhuis       | gemeente Tubbergen, beleidsmedewerker volwasseneneducatie              |
| Dhr. J. de Weger     | ministerie van OCW, directie VO  |
| Mw. J. Geraedts      | ministerie van OCW, directie BVE                                       |
| Mw. M. Lubberdink    | ministerie van OCW, directie SFB                                       |
| Mw. A. Gottenbos     | ministerie van OCW, directie SFB                                       |
| Dhr. A. Bakker       | Capgemini (gespreksleider)   |
| Dhr. T. Kos          | Capgemini (verslag)  |
| Dhr. M. Hols         | Capgemini (verslag)  |

**2. Deelnemers gesprek locatiebezoek ROC Midden Nederland op 27 februari 2007:**

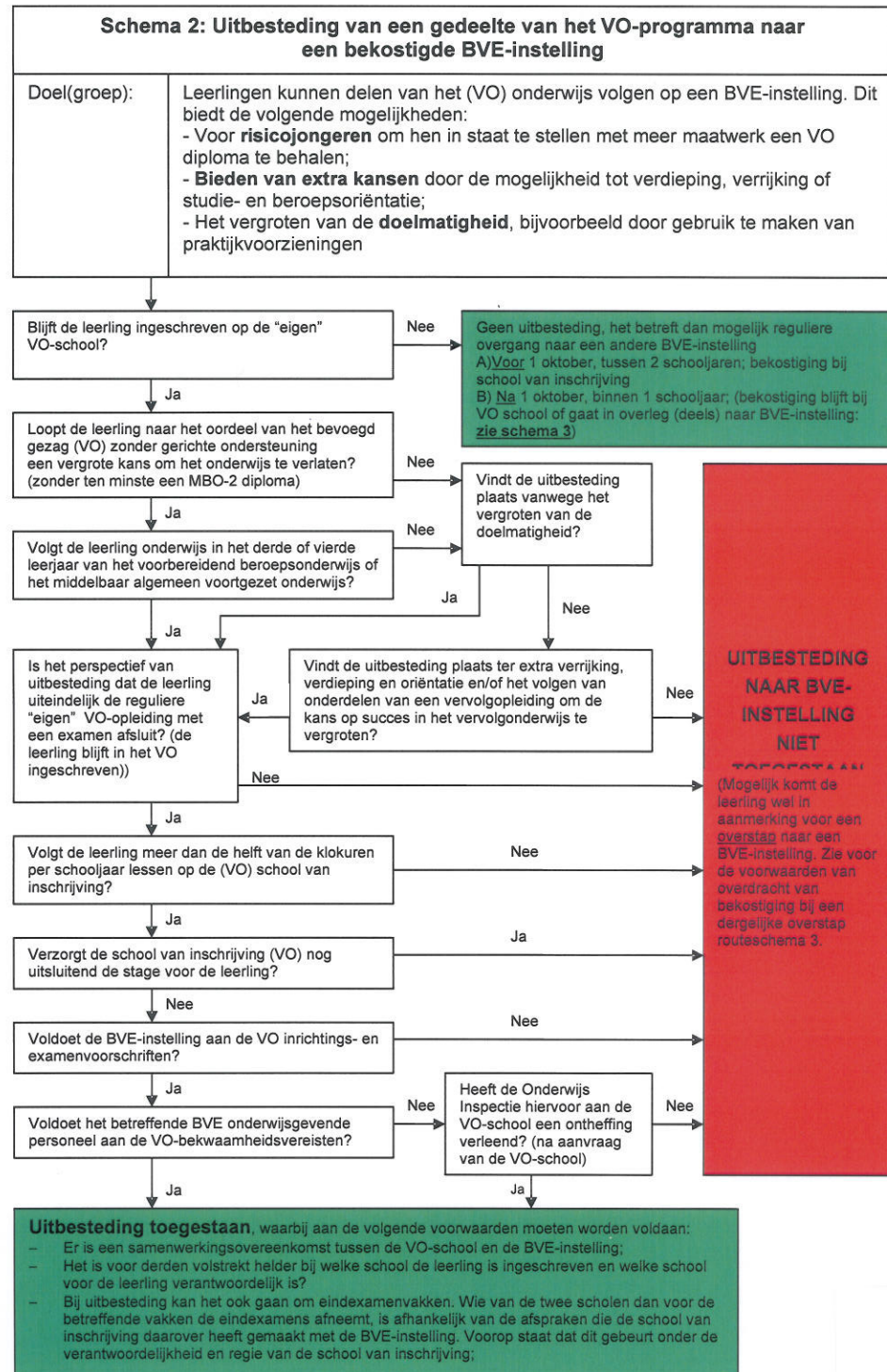
|                       |   |
|-----------------------|---|
| Dhr. J. van Hardeveld | ROC Midden Nederland, afdelingsmanager<br>Educatie            |
| Mw. A. Ottenhof       | ROC Midden Nederland, coördinator intake<br>VAVO              |
| Dhr. W. de Boer       | Niftarlake College, schoolleider                              |
| Mw. J. Methorst       | Cals College, Schoolleider                                    |
| Dhr. L. Janssen       | Vader Rijn College  |
| Dhr. R. Strijbos      | Gemeente Utrecht, beleidsmedewerker lokaal<br>onderwijsbeleid |
| Dhr. J. de Weger      | ministerie van OCW, directie VO                               |
| Dhr. H. Geerlings     | ministerie van OCW, directie VO                               |
| Mw. M. Lubberdink     | ministerie van OCW, directie SFB                              |
| Mw. D. van Leeuwen    | ministerie van OCW, directie WJZ                              |
| Dhr. A. Bakker        | Capgemini (gespreksleider)                                    |
| Dhr. T. Kos           | Capgemini (verslag)   |

## **Bijlage C: Routeschema Besluit Samenwerking VO-BVE**

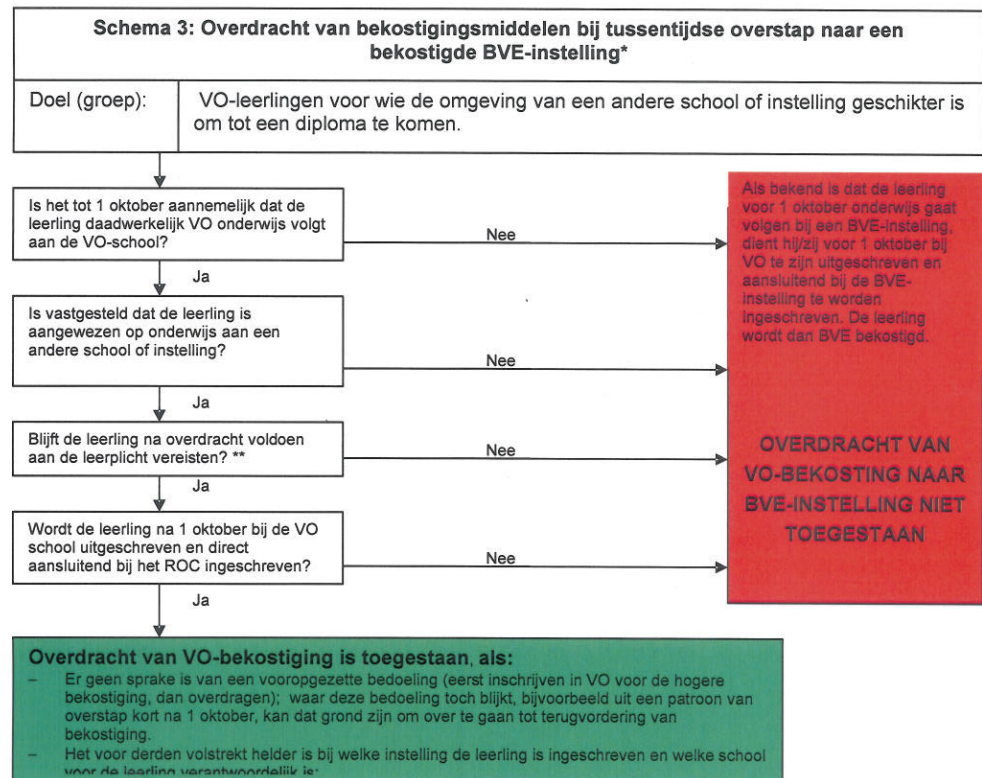
## Routeschema's samenwerking VO-BVE



Routeschema's samenwerking VO-BVE

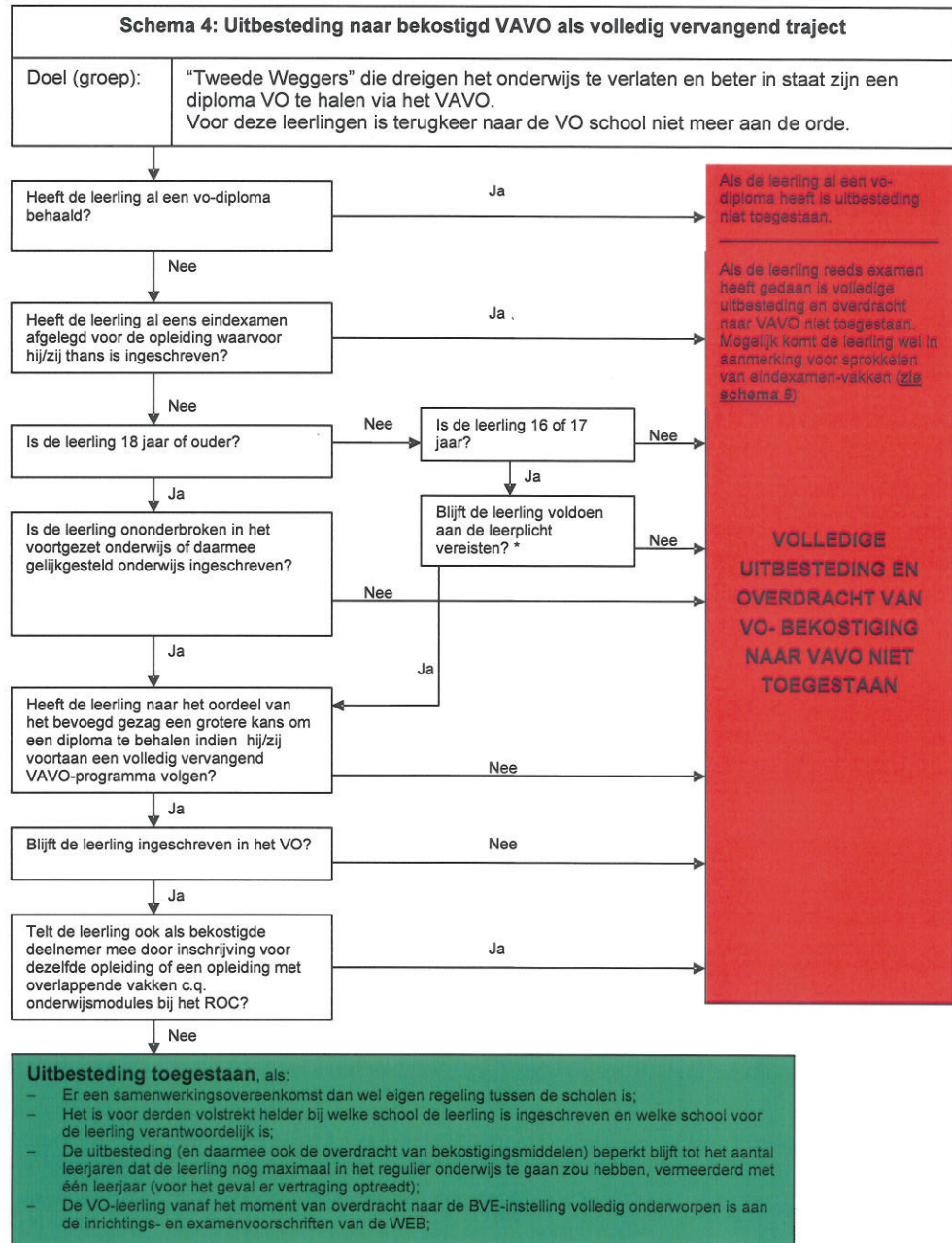


Routeschema's samenwerking VO-BVE



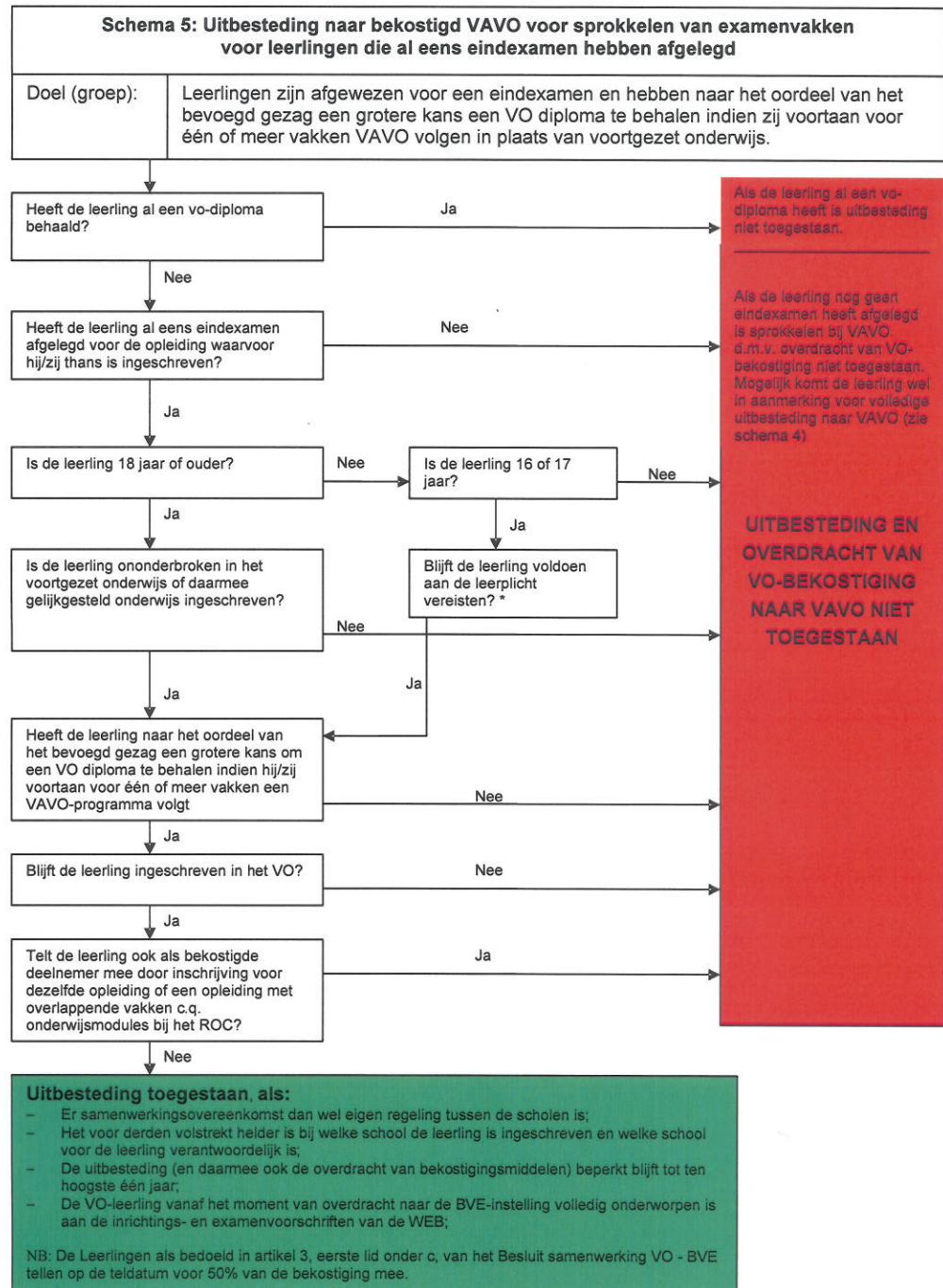
\* NB: Voor een overstap VO-VO gelden dezelfde voorwaarden

\*\* Inclusief een mogelijke ontheffing op grond van de Leerplichtwet.

**Routeschema's samenwerking VO-BVE**


\* Inclusief een mogelijke ontheffing op grond van de leerplicht wet.

Routeschema's samenwerking VO-BVE



\* Inclusief een mogelijke ontheffing op grond van de Leerplichtwet.





**Capgemini Nederland B.V.**  
Papendorpseweg 100  
Postbus 2575 - 3500 GN Utrecht  
Tel. +31 30 689 0000  
[www.nl.capgemini.com](http://www.nl.capgemini.com)

**[www.capgemini.com](http://www.capgemini.com)**