

Vergaderjaar 2008–2009

30 079

VMBO

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2008

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van LNV, het Eindadvies «Vensters op de Toekomst» van de Adviesgroep vmbo¹ en mijn reactie daarop. In deze beleidsreactie ga ik tevens in op het eerder verschenen, en aan u aangeboden rapport van de Adviesgroep vmbo, «Ruimte gewaarborgd» (Kamerstuk 2008–2009, 30 079, nr. 10 van 16 april 2008).

Het Eindadvies «Vensters op de toekomst» markeert het eindpunt van een driejarige periode waarin de Adviesgroep vmbo tal van belangrijke aanbevelingen heeft geformuleerd om de kwaliteit in het vmbo te verbeteren. In dit eindadvies schetst de adviesgroep een samenvattend beeld en een richting waarin het vmbo zich verder zou moeten ontwikkelen om aan de eisen van de tijd te blijven voldoen.

Alvorens in te gaan op dit eindadvies en de aanbevelingen voor de toekomst, stel ik vast dat het vmbo zich in de afgelopen periode heeft ontwikkeld tot goed beroepsvoorbereidend onderwijs met een stevig rendement. Een groot aantal kinderen kan zijn talent in het vmbo ontwikkelen en kan zich oriënteren op de wereld van het vervolgonderwijs, werken en beroep. Ik constateer ook dat vmbo-scholen veel initiatieven hebben ontplooid om in regionaal en lokaal verband netwerken te creëren met het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven. Scholen geven hiermee actief vorm aan onderwijs op maat, loopbaanbegeleiding en een open schoolklimaat. Ik vind dat een zeer goede prestatie.

Tot slot stel ik vast dat er op het gebied van onderwijsinnovatie in het vmbo bijzondere ontwikkelingen zijn. Het magazine «VMBO!», dat de adviesgroep ter afsluiting van haar bestaansperiode aan alle scholen heeft aangeboden, bevat een groot aantal van deze positieve ontwikkelingen. Ik vind dit bijzonder inspirerend voor de toekomst van het vmbo.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Onderzoeksfase

Met het Eindadvies is een periode afgerond van onderzoek doen naar de kaders waarbinnen scholen voor vmbo kunnen werken om hun leerlingen maximaal tot hun recht te laten komen. In deze periode heeft de Adviesgroep vmbo uitvoering gegeven aan haar opdracht om met de scholen, vervolgonderwijs en bedrijfsleven te zoeken naar een ruimer kader voor de mogelijkheden van scholen om het eigen onderwijsaanbod vast te stellen. Het richtpunt was meer maatwerk en een doorlopende leerlijn naar het MBO.

In mijn beleidsreactie op het eerste advies «Voortvarend vmbo» (Kamerstuk 2006–2007, 30 079, nr. 8 van 9 oktober 2006), heb ik de onderstaande concrete activiteiten aangekondigd en inmiddels tot uitvoering gebracht of afgerond.

De voorgestelde wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) om het aantal verplichte sectorvakken te beperken tot één sectorvak en de keuze voor het tweede vak over te laten aan de leerling, is in gang gezet. Het voorstel om leerlingen zonder toestemming van de inspectie met een diploma van de gemengde leerweg door te laten stromen naar de havo is vastgelegd in het Inrichtingsbesluit VO. Scholen hebben nu de vrijheid om in onderling overleg met leerlingen en ouders zelf te bepalen of deze stap in het belang is van de schoolloopbaan van de leerling. Ook de wijziging van de WVO, om de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning te vergroten en het aantal regels zoveel mogelijk terug te brengen, is door de Eerste Kamer aangenomen en op 1 augustus 2008 in werking getreden. In bovengenoemde beleidsreactie is aangegeven dat de Adviesgroep vmbo een tweede rapportage zou uitbrengen met een advies over de vergroting van de eigen beleidsruimte en kwaliteitsborging van school-examens. Over beide punten heeft de adviesgroep in het advies «Ruimte gewaarborgd» gerapporteerd.

Het Eindadvies is een belangrijk document dat bijdraagt aan het verder denken over de ontwikkeling van het vmbo. De adviesgroep heeft met gedegen werk, veldactiviteiten, voorlichting en betrokkenheid een goede bijdrage geleverd aan de kwaliteitsontwikkeling in het vmbo.

2. Perspectief en context

Ik vind het van belang om de voorstellen niet los te beoordelen en ze vooral te bezien in het licht van de belangrijkste ontwikkelingen die thans in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs gaande zijn.

Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs

In de afgelopen periode is na de implementatie van het vmbo veel aandacht besteed aan de programmastructuur en de, al dan niet vermeende, achteruitgang in de kwalitatieve prestaties van de huidige generatie scholieren. Dit debat heeft er mede toe bijgedragen dat veel meer aandacht is ontstaan voor de ontwikkeling van kwaliteiten en talenten van leerlingen. Tegemoetkomen aan uiteenlopende ambities en verschillende talenten is een belangrijke uitdaging in het onderwijs. In de Kwaliteitsagenda VO «Onderwijs met ambitie» (Bijlage bij kamerstuk 2007–2008, 31 289, nr. 42 van 4 juli 2008) staat deze doelstelling centraal. In deze agenda zijn zes kernpunten geformuleerd die de basis zullen zijn van het onderwijsbeleid in de komende periode. Sommige van deze kernpunten, zoals het verzorgen van goede examens en de versterking van loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) sluiten nauw aan bij de voorstellen die door de adviesgroep zijn geformuleerd. Ik ondersteun de scholen bij de vormgeving van de kwaliteitsimpuls met een substantieel

bedrag van ca € 200 mln. over de periode 2008–2011 (Regeling Kwaliteit Voortgezet Onderwijs van 4 september 2008 met kenmerk VO/OK-2008/29478). Dit biedt extra mogelijkheden aan scholen om de beleidsintenties van de agenda in de praktijk te verwerkelijken.

Examensystematiek

Ook de verbetering van de centrale examens is een prominent onderwerp in de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs. De examensystematiek is een garantie voor de kwaliteit van het onderwijs en het civiel effect van het diploma. De vragen die er leven over wat er in het school- en wat erin het centraal examen moet worden getoetst, de borging van kennis in de examens en een betere kwaliteitsborging noodzaken tot verdere inspanningen om te zorgen dat de betrouwbaarheid van zowel school- als centraal examen onomstreden blijft. Ik zal uw Kamer binnen afzienbare termijn over mijn beleidsvoornemens omtrent de examens in het VO informeren. Ik zal daarbij ook aandacht schenken aan de examens in het vmbo.

Doorlopende leerlijnen en regionale samenwerking

Het verzorgen van doorlopende leerlijnen en een goede inhoudelijke aansluiting tussen beroepsvoorbereidend en beroepsopleidend onderwijs is voor leerlingen van essentieel belang voor het behalen van een startkwalificatie. Het een kan niet zonder het ander. Ontwikkelingen in de onderwijsprogrammering van het vmbo kunnen niet los worden gezien van ontwikkelingen in het MBO. De regionale samenwerking tussen het vmbo, het MBO en het bedrijfsleven is hierbij belangrijk omdat zo kan worden gewaarborgd dat leerlingen in een ononderbroken traject hun startkwalificatie behalen. Ook VNO/NCW en het MKB hebben uw Kamer recent aandacht gevraagd voor het belang van een ononderbroken schoolloopbaan, gezien in het perspectief van het modern vakmanschap en het functioneren op de arbeidsmarkt. De experimenten vmbo-mbo2 zijn een eerste stap in de richting van dit doel.

Goed bestuur

Tenslotte is het voor de beleidsontwikkeling in het vmbo van belang alert te blijven op de verschillende verantwoordelijkheden en rollen die de overheid, de sector en de individuele scholen hebben. In lijn met het advies van de commissie Dijsselbloem richt ik mij vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel met name op het waarborgen van de toegankelijkheid en het vaststellen van wat de leerlingen moeten kunnen en kennen. De wijze waarop dit door de leerling wordt bereikt is de verantwoordelijkheid van de professionals die dagelijks met deze leerlingen werken.

3. «Vensters op de toekomst»

De adviesgroep formuleert vier voorstellen die tot de gewenste kwaliteitsverbetering van het vmbo kunnen leiden:

1. Geef een krachtige impuls aan loopbaanoriëntatie en begeleiding.
2. Maak de programmastructuur transparanter en flexibeler.
3. Versterk de functie van de examinering op landelijk en regionaal niveau.
4. Zorg ervoor dat de inrichting van de theoretische leerweg (TL) meer ruimte biedt om leerlingen voor te bereiden op sterk uiteenlopende vervolgtrajecten.

4. Geef een krachtige impuls aan loopbaanoriëntatie enbegeleiding

De adviesgroep benadrukt de noodzaak van een ononderbroken schoolloopbaan. Zij stelt dat nog te veel leerlingen tijdens hun schoolloopbaan verkeerde keuzes maken en in hun schoolloopbaan vertraging onder vinden of uit teleurstelling het onderwijs verlaten.

Ook VNO/NCW en het MKB onderschrijven het belang van een goede keuzebegeleiding met name waar het gaat om de belangstelling voor de sector techniek en technische opleidingen. Het onlangs verschenen rapport van het SCP «Gestruikeld voor de start» benadrukt ook het belang van de ondersteuning van jongeren bij het ontwikkelen van een beroepsbeeld ter voorkoming van uitval in het MBO.

LOB is al sinds 2000 een verplicht programmaonderdeel in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Scholen zijn verantwoordelijk voor de vormgeving en de kwaliteit van de LOB. Er is de laatste jaren op het gebied van LOB in en om scholen veel, goed werk verricht. Ik refereer hierbij aan de beroepencarrousel, snuffelstages, beroepenoriëntatie door «Delft on stage», activiteiten van de kenniscentra zoals «Kom in het leerbedrijf», docentenstages en de praktische profieloriëntatie.

Maar ook ik heb vastgesteld dat het ondanks deze inspanningen lastig is gebleken om LOB dié structurele aandacht te geven, die het verdient. Met name de integratie van LOB in het primair onderwijsproces is voor docenten en scholen moeilijk gebleken. In zowel de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs, als in de strategische agenda BVE heb ik aangegeven dat er een kwaliteitsimpuls voor talentontwikkeling gewenst is. Ik ben daarbij van mening dat de professionals die met de jongeren werken de beste deskundigheid hebben om deze kwaliteitsverbetering vorm te geven. Ik zal de VO-sector de ruimte en de steun geven om zelf na te denken over welke minimale kwaliteitsnormen gehanteerd zouden moeten worden voor LOB, en op welke wijze deze normen vervolgens benut kunnen worden.

Ik zal de instellingen de komende periode op verschillende manieren hierbij steunen. Ten eerste zal ik een inventarisatie van een twintigtal goede effectieve voorbeelden van LOB beschikbaar stellen. Ten tweede heb ik de VO-raad gevraagd om een stimuleringsplan LOB met en voor de sector te maken, en hierbij relevante partijen en deskundigen te betrekken. De VO-raad heeft de stimulering van LOB ook als één van haar prioriteiten opgenomen in de sectoragenda VO en zal in dit schooljaar met een stimuleringsplan LOB komen. Tevens zal de raad onderzoeken of een kwaliteitsstandaard mogelijk en wenselijk is. Ook via het VSV beleid ondersteun ik de VO-sector bij de vormgeving van de LOB-activiteiten. De middelen die behoren bij de regionale convenanten komen zo ook voor een deel ten goede aan de versterking van LOB in de regio. Tenslotte kunnen schoolbesturen LOB kernpunt maken van hun schoolbeleid en daarvoor een deel van de extra middelen benutten die ik de scholen in het kader van de kwaliteitsagenda de komende jaren geef.

Ik erken het belang van de schooloverstijgende samenwerking bij LOB. Een gedeelde verantwoordelijkheid van VO, het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven is van essentieel belang voor de doorlopende leerloopbaan van een leerling. Ik heb de VO-raad gevraagd hier aandacht aan te geven in het stimuleringsplan dat met en door relevante partijen wordt samengesteld. Een sectoroverstijgende beleidslijn ten aanzien van studiekeuzeprocessen van jongeren zal nog aan de Kamer worden voorgelegd.

5. Maak de programmastructuur transparanter en flexibeler

De adviesgroep definieert het vmbo uitdrukkelijk als beroepsvoorbereidend. De bovenbouw van het vmbo heeft daarbij een dubbele functie: voorbereiden op een vervolgopleiding in het MBO of havo en oriëntatie op de wereld van werken en beroepen. De kernopgave van het vmbo is het ondersteunen van de leerling bij het vormgeven van zijn leerloopbaan. Scholen proberen maatwerk te leveren om aan uiteenlopende behoeften, talenten en perspectieven van de leerlingen tegemoet te komen. Een gevolg hiervan is dat scholen de bestaande ruimte in de regelgeving maximaal benutten om maatwerk te leveren voor de leerlingen. Er is dan ook een divers onderwijsaanbod beschikbaar, variërend van smalle vakgerichte programma's tot brede en intersectorale programma's. De adviesgroep stelt dat in principe alle programma-varianten binnen de huidige structuur opgevangen kunnen worden, maar dat sommige scholen ook constructies moeten bedenken om belemmeringen die zij daarbij zien het hoofd te bieden.

De adviesgroep stelt voor het aantal beroepsgerichte programma's terug te brengen tot vijf à tien kernprogramma's, die globaal aansluiten op de instroomdomeinen in het MBO. Tevens stelt de adviesgroep voor om per algemeen vormend vak een kernprogramma vast te stellen, dat centraal getoetst wordt en aangevuld kan worden met keuzemodulen.

Ik herken de door de adviesgroep beschreven complexiteit van het huidige onderwijsaanbod, maar ik zie ook dat scholen er in de praktijk goed gebruik van maken om maatwerk voor de verschillende leerlingen te bieden. Dit voorstel raakt de structuur van het vmbo. Het wegvallen van de huidige afdelingen en de daaraan verbonden beroepsgerichte programma's maken wetswijziging noodzakelijk, niet alleen over de inhoud en strekking van de programma's, maar ook voor de kern van het leerwegenstelsel zelf. Dergelijke veranderingen kunnen niet worden gerealiseerd zonder een breed draagvlak en zonder een stevige onderbouwing en doordenking van de consequenties voor het stelsel.

Gegeven de impact van dit aandachtspunt wil ik mij eerst hierover nader beraden. In dat licht heb ik na overleg met de VO-raad besloten de Stichting Platforms VMBO (SPV) te vragen mij concreet te adviseren waar qua onderwijsinhoud daadwerkelijk programmatische vereenvoudiging mogelijk en wenselijk is (Kamerstuk 2007–2008, 30 079, nr. 10 van 16 april 2008). De SPV zal de herbeoordeling van het programma-aanbod in het vmbo organiseren met behulp van de vmbo-docenten netwerken in de regio's en daarbij vanuit de MBO-programmering werken. Hierbij zal de SPV zowel de MBO-raad, de HBO-raad als de AOC-raad betrekken. Eind 2009 verwacht ik een eerste concreet resultaat. Van de uitkomst hangt natuurlijk ook af of en in welke mate de examenprogramma's moeten worden herzien.

6. Versterk de functie van de examinering op landelijk en regionaal niveau

De adviesgroep heeft enkele kanttekeningen geplaatst bij de examen-systematiek van het vmbo. Zij wijst op geluiden uit het onderwijsveld die er voor pleiten dat het moment van examinering moet worden verlegd naar het afsluiten van de schoolloopbaan in het MBO. Het rapport van het SCP wijst er op dat leerlingen die niet deelnemen aan het vmbo-examen weinig kans hebben om een diploma in het vervolgonderwijs te behalen.

Ik deel deze zorg en ben gestart met de experimenten vmbo-mbo2. Deze zijn er op gericht een integrale leergang te ontwikkelen om meer leerlingen te helpen aan een startkwalificatie. Op grond van de uitkomsten van deze projecten kan ook de wenselijkheid worden gezien van het verschuiven van examenmomenten naar de afsluiting van de schoolloopbaan. Ik zal de Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen in dit traject.

Ten aanzien van het examensysteem geeft de adviesgroep aan dat sommige scholen vinden dat het centraal examen te veel tijd vergt ten koste van de schooleigen invulling van het schoolexamen. Scholen zijn zich daarbij goed bewust van kwaliteitsborging, maar betrekken regionale partners nog onvoldoende bij het opstellen van standaarden waaraan het schoolexamen moet voldoen. De adviesgroep pleit er derhalve voor om naast het beperkt aantal kernprogramma's, modules in het programma op te laten nemen die in de regio worden gewaarborgd. Zij stelt voor scholen te belonen voor hun inspanningen in deze en afspraken met vervolgonderwijs en bedrijfsleven te verankeren in het regionale arrangement.

Vraagstukken over de centrale examens en de verhouding met de schoolexamens behoeven de nodige aandacht. Dit onder meer vanwege de onbalans die in een beperkt aantal gevallen is ontstaan in de verhouding tussen de cijfers van de schoolexamens en de cijfers van de centrale examens. Ook de inspectie heeft erop gewezen dat oplettendheid vereist is om een geconstateerde discrepantie tussen beide cijfers niet verder te laten oplopen.

Nu de invoering van centrale examens in het vmbo is gerealiseerd wil ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel de daarmee beoogde doelen niet opnieuw ter discussie stellen. Wel ben ik van mening dat waar op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn, deze in het belang van de leerlingen ter hand moeten worden genomen. En dat gebeurt nu ook. De VO-raad heeft bv. een standaard ontwikkeld waarmee scholen een kwaliteitsverbetering van de schoolexamens kunnen bewerkstelligen. Deze moeten ook hun eigen merites behouden in het stelsel van centrale schoolexamens. Zoals ik al eerder aangaf zal ik uw Kamer binnen afzienbare tijd over mijn beleidsvoornemens omtrent de examens in het VO informeren. Ik zal daarbij ook aandacht schenken aan de examens in het vmbo.

7. Inrichting van de Theoretische Leerweg moet meer ruimte bieden om leerlingen voor te bereiden op sterk uiteenlopende vervolgtrajecten

De adviesgroep vraagt in het vierde en laatste venster aandacht voor de positie van leerlingen in de theoretische leerweg (TL). Scholen staan voor de uitdaging leerlingen uit de theoretische leerweg voor te bereiden op een vervolgopleiding in het havo of het MBO op basis van hetzelfde programma. De adviesgroep vindt dat de huidige positie van de TL binnen het stelsel wringt. De inrichting van het onderwijs is niet goed toegesneden op de mogelijkheden tot vervolgonderwijs naar havo of MBO. Volgens de adviesgroep kan de TL deze functie beter waar maken als hier meer ruimte wordt geboden waar het gaat om extra vakken in het derde leerjaar en een aanbod van kernvakken wordt gerealiseerd, aangevuld met kern- en keuzeprogramma's. Ook hier moet LOB beter worden verankerd in de programmastructuur. Leerroutes naar het hbo moeten worden gestructureerd.

Ik wijs er op dat de TL destijds haar positie heeft gekregen vanwege het perspectief van de leerlingen. Het MBO was en is de grootste afnemer van leerlingen die het diploma theoretische leerweg hebben behaald. De

Tweede Kamer heeft er bij de invoering van de leerwegen op aangedrongen het mavo herkenbaar in de Wet op het Voortgezet Onderwijs op te nemen. Ik onderschrijf de observatie van de adviesgroep dat de theoretische leerweg binnen het vmbo een belangrijke scharnierfunctie heeft naar het vervolgonderwijs. Scholen hebben de mogelijkheid om zich te profileren door zich of meer te richten op doorstroom naar de havo of meer te kiezen voor een adequate voorbereiding op het middelbaar beroepsonderwijs. In dit opzicht kan meer maatwerk worden gecreëerd in de regio. Scholen zien hier kansen om, afhankelijk van de capaciteiten en belangstelling van de leerlingen, onderwijstrajecten te ontwikkelen die tegemoet komen aan de behoefte om de scharnierfunctie van de TL te versterken. Leerlingen uit de gemengde- en de theoretische leerweg hebben nu al extra kansen om zich goed voor te bereiden op het vervolgonderwijs door een zevende vak te volgen.

Ik heb u toegezegd het onderzoek naar het stapelen van diploma's en het doorstromen binnen het VO, voortvarend ter hand te nemen. Ik streef ernaar u de eerste rapportage aan te bieden vóór de begrotingsbehandeling. Het resultaat van dit onderzoek, inclusief de in kaart gebrachte consequenties van wijzigingen in de diverse sectoren, is basis voor de verdere discussie over de schakelfunctie van de TL. Ik zal in mijn beleidsreactie op dit onderzoek ook de aanbevelingen van de adviesgroep over de voorgestelde oplossing van de knelpunten bij de TL meenemen.

Tot slot

Er is in de afgelopen periode veel werk verzet om het vmbo in kwalitatief opzicht op een hoger plan te brengen. De adviesgroep heeft waardevolle suggesties gedaan om het vmbo als voorbereidend beroepsonderwijs te verbeteren en de kansen op doorstroom naar het MBO of havo te vergroten. Ik vertrouw er op dat de bovengenoemde activiteiten in de nabije toekomst wederom vruchten zullen afwerpen. Ik ben ervan overtuigd dat het vmbo zich óók de komende periode verder ontwikkelt en daarbij in nauwe samenwerking met de andere sectoren verder werkt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart