

DOORSTROOM EN TALENTONTWIKKELING

verkenning



DOORSTROOM EN TALENTONTWIKKELING

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Verkenning *Doorstroom en talentontwikkeling*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20070256/883, november 2007.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2007.

ISBN 978-90-77293-72-0

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

DOORSTROOM EN TALENTONTWIKKELING

Onderwijs voor 12-18-jarigen

ONS KENNEN
20070256/883

ON KENNEN

ON KENNEN

ON KENNEN

ON KENNEN

Den Haag, 27 november 2007

ON KENNEN

Verkenning Doorstroom en talentontwikkeling

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u de verkenning *Doorstroom en talentontwikkeling* aan. De raad beoordeelt in de verkenning de inrichting van het onderwijs aan 12-18-jarigen vanuit de uitdagingen en aansporingen die het leerlingen biedt om een zo hoog mogelijk niveau te halen. Daarbij dienen optimale over-stapmogelijkheden te worden geboden voor leerlingen die niet meteen op het juiste spoor zitten.

De raad gaat in deze verkenning in op de volgende factoren die van invloed zijn op de beoogde doorstroom en talentontwikkeling: de programmastructuur; de programma-inhoud; de loopbaanoriëntatie en -begeleiding; de incentive-structuur; en de rol van docenten.

Grote veranderingen in de programmastructuur zijn daarbij niet zozeer aan de orde. Het is wel zeer gewenst dat de programmastructuur sterker gericht wordt op het bieden van flexibele doorstroommogelijkheden. Dat vraagt alert gedrag van docenten en schoolleiders en op onderdelen landelijke aanpassingen in regels en financiën. Het niveau van de programma-inhoud dient beter te worden gewaarborgd, met name door leerstandaarden, en voorts is verankering nodig van de oriëntatie op de keuze van vervolgopleidingen en de loopbaan. Meer dan nu het geval is kunnen scholen via de bekostiging worden beloond voor het bieden van goede aansluitingen en trajecten op maat. Ook bepleit de raad investeringen in het opleidingsniveau van docenten, gericht op het beter onderkennen van talenten en doorstroommogelijkheden van leerlingen.

Tot slot adviseert de raad om een evaluatie- en ontwikkelingsplan op te stellen voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, in hun onderlinge samenhang.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

ONDERWIJS
2518 ES DEN HAAG
TELEFOON 070 316 06 08
FAX 070 316 14 78
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoud

Samenvatting	9
1 Inleiding: een optimale doorstroom en talentontwikkeling van 12-18-jarigen	12
1.1 Aanleiding: discussie over breed of smal opleiden	12
1.2 Hoe kunnen doorstroom en talentontwikkeling van 12-18-jarigen worden bevorderd	14
1.3 Over deze verkenning	16
2 Uitdagingen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs	17
2.1 Wettelijke doelstellingen: breed waar het kan en smal waar het moet	17
2.2 Lissabondoelstellingen vragen om verbeteren leesvaardigheid, bestrijden uitval en stimuleren techniek	19
2.3 Relatie tussen onderwijsstructuur en onderwijsprestaties is complex	22
2.4 Hoge maatschappelijke verwachtingen, begrensde mogelijkheden	23
2.5 Conclusie: werk aan de winkel	27
3 Recente hervormingen laten gemengd beeld zien	28
3.1 Onderbouw voortgezet onderwijs: van blauwdruk naar maatwerk	29
3.2 Invoering vmbo: aansluiting met havo en mbo vraagt aandacht	31
3.3 Profielen havo en vwo: aansluiting op vervolgonderwijs nog niet verbeterd	34
3.4 Herontwerp mbo: knelpunten in de uitvoering	36
3.5 Ontwikkeling beroepskolom gematigd positief	39
3.6 Loopbaanoriëntatie en -begeleiding onderbelicht	42
3.7 Conclusies	45
4 Meer stimulansen voor doorstroom en talentontwikkeling in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs	47
4.1 Programmastructuur geeft nog niet altijd de juiste stimulans	47
4.2 Programma-inhoud: onvoldoende aandacht voor basiskennis	52
4.3 Loopbaanoriëntatie laat kansen liggen	55
4.4 Incentivestructuur voor verbetering vatbaar	56
4.5 Rol van docenten verdient impuls	62
4.6 Conclusie: belangrijkste knelpunten	64
5 Agenda voor verbetering van doorstroom en talentontwikkeling	66
5.1 Programmastructuur: van aanbodwaarborg naar doorstroomwaarborg	67
5.2 Programma-inhoud: van aanbodwaarborg naar afrondingswaarborg	69
5.3 Loopbaanoriëntatie en begeleiding: eerder en vooral beter leren kiezen	73
5.4 Incentivestructuur: verkeerd werkende prikkels wegnemen, gunstig werkende prikkels opnemen	74

5.5	Rol van docenten: investeren in het opleidingsniveau gericht op doorstroom- bevordering en talentonderkenning	76
5.6	Evaluatie- en ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs	77
Afkortingen		79
Figurenlijst		81
Literatuur		82
Geraadpleegde externe deskundigen		87
Bijlagen		
	Bijlage 1: Verzoek om verkenning	B.1-89
	Bijlage 2: Prestaties van leerlingen in internationaal perspectief	B.2-93
	Bijlage 3: Slagingspercentages havo/vwo bij verschillende scenario's verplichte voldoende eindcijfer kernvakken	B.3-97

Samenvatting

Aanleiding

De raad beschouwt deze verkenning als een onderhoudsplan voor het onderwijs aan 12-18-jarigen. Het Nederlandse voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs zijn behoorlijk succesvol in het opleiden van grote groepen leerlingen. Steeds meer leerlingen gaan naar havo en vwo, steeds meer leerlingen stromen door naar middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Daar staat tegenover dat er ook zorgen zijn. Zo lijkt de groei te stagneren van het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt en blijkt het kennisniveau van leerlingen met een diploma soms onvoldoende voor een goede aansluiting op een vervolgopleiding. Ook kiezen nog steeds relatief weinig leerlingen voor bèta en techniek.

Verder bieden voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs nog te weinig feitelijke doorstroommogelijkheden voor jongeren die niet de gangbare routes bewandelen. In combinatie met de relatief vroege selectie belemmert dit gebrek aan flexibiliteit sommige jongeren in hun talentontwikkeling. Uit het advies *Presteren naar vermogen* komt bijvoorbeeld naar voren dat ruim 10% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau behaalt dan er volgens de basisschool inzat. Bovendien heeft Nederland de ambitie om het onderwijs verder te verbeteren.

Hoe kunnen doorstroom en talentontwikkeling van 12-18-jarigen worden bevorderd?

Om de knelpunten in het onderwijs voor leerlingen tussen twaalf en achttien jaar aan te pakken, komt de raad in deze verkenning met een agenda van onderhoudswerkzaamheden voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, die kunnen bijdragen aan verbetering van doorstroom en talentontwikkeling. De onderhoudswerkzaamheden komen vaak neer op vereenvoudigingen, die scholen en leraren meer mogelijkheden bieden. Daarbij gaan we in op de volgende vijf factoren die van invloed zijn op doorstroom en talentontwikkeling: de programmastructuur; de programmainhoud; de loopbaanoriëntatie en -begeleiding; de incentivestructuur; en de rol van docenten.

Agenda voor verbetering van doorstroom en talentontwikkeling

Het onderwijs voor 12-18-jarigen moet meer uitdagen om een hoger niveau te halen en meer overstapmogelijkheden bieden voor leerlingen die niet meteen op het juiste spoor zitten. Grote veranderingen in de programmastructuur zijn daarbij niet aan de orde. Kleinere onderhoudswerkzaamheden, zoals versoepeling van de verblijfsduurregels, kunnen de doorstroommogelijkheden al aanzienlijk verbeteren. Het niveau dient beter te worden gewaarborgd, met name door leerstandaarden; voorts is verankering nodig van de oriëntatie op de keuze van vervolgopleidingen en de loopbaan. Meer dan nu het geval is kunnen scholen via de bekostiging worden beloond voor het bieden van goede aansluitingen en trajecten op maat. Ook bepleit de raad investeringen in het opleidingsniveau van docenten, gericht op het beter onderkennen van talenten en doorstroom-

mogelijkheden van leerlingen. Tot slot adviseert de raad om een evaluatie- en ontwikkelingsplan op te stellen voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs, in hun onderlinge samenhang. Hieronder worden de onderhoudsvoorstellen puntsgewijs toegelicht.

1) Programmastructuur: van aanbodwaarborg naar doorstroomwaarborg

Het Nederlandse voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs worden gekenmerkt door een sterke differentiatie en een vroege selectie. De kracht van het stelsel is dat het voorziet in gericht onderwijs voor leerlingen van wie al wel vroeg duidelijk is wat ze willen en kunnen. De zwakte van het systeem is dat leerlingen van wie dat minder snel duidelijk is, op een verkeerd spoor terecht kunnen komen. Om te voorkomen dat daardoor talenten onbenut blijven, is het van groot belang dat flexibele doorstroommogelijkheden binnen en tussen onderwijssoorten gewaarborgd zijn. Dit betekent dat bestaande belemmeringen om door te stromen moeten worden weggenomen. Regels die de verblijfsduur in het voortgezet onderwijs beperken, lijken misschien efficiënt, maar zijn op de lange termijn vaak ondoelmatig doordat ze leiden tot onnodige uitval en ongediplomeerde instroom in het middelbaar beroepsonderwijs.

Het aanbod in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is momenteel behoorlijk onoverzichtelijk en zou daarom moeten worden teruggebracht tot een beperkt aantal brede beroepsgerichte programma's, waarbinnen ruimte blijft voor specialisatie voor leerlingen die behoefte hebben aan versmalling. Ook de structuur van het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) lijkt nodeloos ingewikkeld. In plaats van het onderscheid tussen mbo-1,-2,-3 en -4 is het realistischer om een onderscheid te maken tussen korte (het huidige mbo-1 en -2) en lange opleidingen (het huidige mbo-3 en -4).

Ten minste één op de drie leerlingen komt straks aan in het beroepsonderwijs. Het is buitengewoon belangrijk dat dit geen restonderwijs is, maar eerste klas onderwijs: zowel in de zin van eindonderwijs als in de zin van doorstroomonderwijs. De kwaliteit van het beroepsonderwijs dient daarom onomstreden te zijn. De bekostiging per leerling en de beloning van docenten moeten daarmee overeenstemmen.

2) Programmainhoud: van aanbodwaarborg naar afrondingwaarborg

Om de aansluiting met vervolgopleidingen te verbeteren, pleit de raad voor het waarborgen van het niveau in plaats van het aanbod. Leerlingen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zouden in ieder geval moeten beschikken over een behoorlijk niveau in de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde. Daartoe zouden in de opbouw van het voortgezet onderwijs voor deze vakken leerstandaarden moeten worden ingevoerd, zodat duidelijk is wat leerlingen minimaal moeten kennen en kunnen. Deze leerstandaarden zouden op drie (basis, voldoende, gevorderd) niveaus moeten worden gedefinieerd. Ook zou het verplicht moeten worden op het eindexamen havo en vwo een voldoende te behalen voor deze vakken.

3) Loopbaanoriëntatie en -begeleiding: eerder en vooral beter leren kiezen

Veel wachttijd en talent gaat verloren doordat leerlingen de verkeerde studiekeuzes maken en vervolgens in de wachtrij staan voor een alternatieve weg. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs moeten leerlingen daarom ook leren om te kiezen voor een studie en beroep met perspectief. Dit kan door leerlingen eerder te laten kennismaken met mogelijke vervolgopleidingen. Daarbij is het een illusie om te verwach-

ten dat alle leerlingen op jonge leeftijd al een helder toekomstbeeld hebben, maar een bredere oriëntatie kan wel helpen om een realistischer beeld van opleidings- en loopbaanmogelijkheden te vormen.

4) Incentivestructuur: verkeerd werkende prikkels wegnemen, gunstig werkende prikkels opnemen

De incentives voor scholen zetten niet altijd aan tot het verbeteren van doorstroom en talentontwikkeling. Waar mogelijk moeten daarom financiële en institutionele prikkels beter worden ingezet. Zo is versoepeling van de verblijfsduurregels in het voortgezet onderwijs gewenst om ervoor te zorgen dat leerlingen minder vaak zonder diploma naar het mbo gaan. Ook het verticaal verbinden van het mbo op niveau-1 en -2 met het vmbo door middel van eenvoudige organisatorische verbanden en doorlopende leerwegen helpt hierbij.

Verder zouden de mogelijkheden nader verkend moeten worden om dakpanklassen, kansklassen en maatwerktrajecten financieel te stimuleren. Havo-kansklassen kunnen bijvoorbeeld zowel de tussentijdse als de gediplomeerde doorstroom van mavo naar havo vergemakkelijken, en de gevolgen van selectiefouten in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs verzachten en corrigeren. Ook kan talent beter benut worden door de wachttijden te verminderen voor leerlingen die blijven zitten of van opleiding veranderen. Tot slot kan de Inspectie via de opbrengstenkaart scholen stimuleren om de deelname aan bètaprofielen te vergroten.

5) Rol van docenten: investeren in het opleidingsniveau

De docent speelt een centrale rol bij de doorstroom en talentontwikkeling van leerlingen. Hij is verantwoordelijk voor het onderkennen van een tekortschietend niveau en voor het tijdig in gang zetten van activiteiten om te voorkomen dat een achterstand ontstaat of groter wordt. Docenten doen dat op basis van kennis van hun vak en van het bijhouden van de ontwikkelingen in hun vakgebied. Hogescholen en universiteiten moeten in hun opleidingen voor leraren uitdrukkelijker aandacht besteden aan de vaardigheid om dreigende achterstanden te signaleren en te verhelpen. Investeren in het opleidingsniveau van docenten is van groot belang.

Evaluatie- en ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Tot slot adviseert de raad de minister en de staatssecretaris om een geïntegreerd evaluatie- en ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op te stellen. Beide onderwijssoorten hebben immers, zoals deze verkenning laat zien, veel meer raakvlakken dan nu naar voren komt. In dit nieuwe evaluatie- en ontwikkelingsplan worden alle bestaande beleidsevaluaties en beleidsvoornemens gebundeld. Het in deze verkenning aangegeven onderhoudsplan kan de basis hiervoor vormen. Daarbij verdient een grondige evaluatie van de effectiviteit van activiteiten gericht op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten bijzondere aandacht. Er zijn namelijk aanwijzingen dat het aantal jongeren met een startkwalificatie sinds kort niet meer toeneemt.

1 Inleiding: een optimale doorstroom en talentontwikkeling van 12-18-jarigen

In media en politiek vinden de laatste tijd heftige discussies plaats over problemen in het onderwijs. Centraal daarbij staan zorgen over te veel jongeren die het onderwijs verlaten zonder diploma, en het gebrekkige kennisniveau van sommige jongeren met een diploma. Om deze problemen op te lossen wordt gepleit voor verschillende, vaak tegenstrijdige oplossingen: zoals enerzijds pleidooien voor smalle praktijkgerichte opleidingen ('terug naar de ambachtsschool') en anderzijds pleidooien voor bredere vorming om een betere voorbereiding te bieden op het vervolgonderwijs. Hoe kan het onderwijs deze verschillende wensen met elkaar verenigen om een optimale doorstroming en talentontwikkeling mogelijk te maken?

1.1 Aanleiding: discussie over breed of smal opleiden

Brede vorming of ontwikkeling van specifieke talenten

De vraag of het huidige secundair onderwijs (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) jongeren goed kwalificeert voor de wereld van 2010 en later, is niet eenvoudig te beantwoorden. Moeten leerlingen een brede basisopleiding volgen zodat zij de mogelijkheid open houden om verschillende opleidingen te volgen, zoals de adviezen van de profielcommissies voor havo en vwo (2007) suggereren? Of moet het onderwijs juist meer ruimte bieden voor de ontplooiing van specifieke individuele talenten, zoals het Innovatieplatform stelt in het advies *Leren excelleren* (2006)?

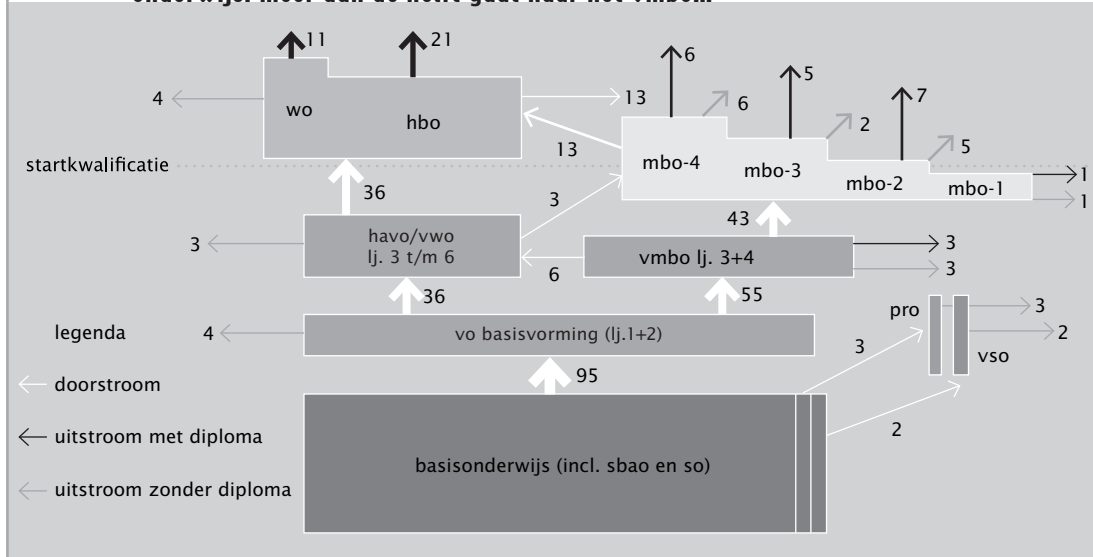
Deze vragen vormen de aanleiding voor deze verkenning, mede in het licht van recente discussies over de effecten van een groot aantal hervormingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Deze discussies zijn aanleiding geweest voor de Tweede Kamer om een parlementair onderzoek in te stellen naar de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren zoals de basisvorming, de invoering van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Ook wordt daarbij gekeken naar de balans tussen kennis en vaardigheden. Deze verkenning kan ook als een bouwsteen dienen voor dit parlementaire onderzoek, dat begin 2008 zal worden afgerond.

Over welke leerlingen gaat het?

Om een idee te krijgen van de veranderingen in de leerlingenstromen kan worden gekeken naar het aantal leerlingen dat doorstroomt vanuit het primair onderwijs. Figuur 1 geeft hiervan een schematisch overzicht. Elk jaar verlaten ongeveer 200.000 leerlingen het basisonderwijs (inclusief speciaal onderwijs). Hiervan gaat 36% naar havo of vwo en bijna 60% naar het vmbo. Circa 5% bezoekt het praktijkonderwijs of het voortgezet spe-

ciaal onderwijs.¹ De afgelopen decennia was sprake van groei in zowel het havo/vwo-segment als in het speciaal onderwijs, ten koste van het aandeel van het vmbo.²

Figuur 1: De uitstroom uit het onderwijs als percentage van de uitstroom uit het primair onderwijs: meer dan de helft gaat naar het vmbo...



Nederlands onderwijs kent vroege selectie

In het Nederlandse onderwijssysteem vindt al in groep 8 van de basisschool selectie van leerlingen plaats. Dit is relatief vroeg in vergelijking met veel andere westerse landen, waar naast een ongedifferentieerd basisonderwijs ook een aantal jaren van voortgezet onderwijs zonder differentiatie bestaat. Deze vroege selectie biedt op het eerste gezicht ruimte voor de ontwikkeling van specifieke talenten, maar zou ten koste kunnen gaan van de ontplooiingskansen voor laatbloeiers en achterstandsgroepen.³

Meeste leerlingen zijn goed opgeleid

Niettemin slaagt het gedifferentieerde Nederlandse systeem erin om de meeste leerlingen behoorlijk goed op te leiden. De gemiddelde taal- en rekenvaardigheden van Nederlandse 15-jarigen zijn behoorlijk hoog. Dat neemt niet weg dat er ook een groep van 11% is met een laag vaardigheidsniveau. Deze groep is echter kleiner dan in de ons omringende landen en referentielanden als Zweden en de Verenigde Staten. Alleen Finland heeft minder laaggeletterden.⁴

Opmerkelijk genoeg zijn vooral de prestaties van leerlingen aan de onderkant relatief goed, en blijven de prestaties van leerlingen aan de bovenkant juist achter. Hetzelfde geldt ook voor de prestaties van eerste- en tweedegeneratie-immigranten: aan de onderkant van de talentverdeling zijn hun prestaties relatief goed ten opzichte van achter-

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007b.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007a.

³ Zie bijvoorbeeld *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2007a, 2007b. Paragraaf 2.3 gaat nader in op de complexe relatie tussen onderwijsstructuur en onderwijsprestaties.

⁴ Een gedetailleerde beschrijving van de Nederlandse leerlingprestaties in internationaal perspectief is te vinden in bijlage 2. Paragraaf 2.3 gaat in op de relatie tussen onderwijsstructuur en onderwijsprestaties.

standsjongeren in andere landen, terwijl de prestaties aan de bovenkant juist achterblijven.⁵ Dit suggereert dat het, ondanks de vroege selectie, uiteindelijk meevalt met de selectiviteit van het Nederlands onderwijs.

Zorgen over bepaalde groepen leerlingen

Hoewel het Nederlands onderwijs over het geheel genomen dus behoorlijk presteert, bestaat er toch een aantal zorgen:⁶

- te veel talent blijft onbenut, zo haalt ruim 10% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau dan er volgens de basisschool inzat;
- het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie blijft relatief hoog;
- het kennisniveau van leerlingen met een diploma blijkt soms onvoldoende voor een goede aansluiting met een vervolgopleiding, getuige vele reparatieprogramma's in het hoger onderwijs; en
- nog steeds kiezen relatief weinig leerlingen voor bèta en techniek.

Bovendien heeft Nederland de ambitie om het onderwijs verder te verbeteren. Voor het oplossen van een deel van bovengenoemde problemen ligt de sleutel in andere sectoren, zoals de voorschoolse educatie en het primair onderwijs. Deze verkenning gaat echter in op de bijdrage die voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kunnen leveren aan het wegnemen van knelpunten voor doorstroom en talentontwikkeling. De maatschappelijke randvoorwaarden maken het er daarbij niet makkelijker op: beide sectoren moeten met een krimpend aanbod van leraren een leerlingenpopulatie bedienen waarvan de diversiteit toeneemt.

1.2 Hoe kunnen doorstroom en talentontwikkeling van 12-18-jarigen worden bevorderd

Centraal in deze verkenning staan de doorstroom en talentontwikkeling van leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en de factoren die daarop van invloed zijn, in het bijzonder de programmastructuur. Bieden beide sectoren voldoende ruimte voor herkansing en het corrigeren van verkeerde plaatsingen en keuzes van leerlingen? Leveren zij daarmee een optimale bijdrage aan het realiseren van de onderwijsambities zoals die in het Lissabonakkoord zijn afgesproken?

Daarbij gaan we in op vijf factoren die van invloed zijn op de doorstroom en talentontwikkeling: 1) de programmastructuur; 2) de programma-inhoud; 3) loopbaanoriëntatie en -begeleiding; 4) de incentivestructuur; en 5) de rol van docenten.

De keuze is op deze factoren gevallen omdat zij niet alleen van groot belang zijn voor de doorstroom en talentontwikkeling, maar ook beïnvloedbaar zijn via het onderwijsbeleid. Daarnaast zijn uiteraard ook andere factoren te bedenken die van belang zijn, zoals de motivatie van leerlingen en de ondersteunende rol van ouders; deze laten zich echter hooguit indirect sturen door het beleid.

⁵ Minne, Rensman, Vroomen & Webbink, 2007; op basis van gegevens van PISA, TIMSS en IALS.
⁶ Deze zorgen worden in hoofdstuk 2 en 4 van deze verkenning nader beschreven.

Programmastructuur

De programmastructuur staat centraal in deze verkenning, deze moet doorstromen en talentontwikkeling zo min mogelijk belemmeren. Daarbij kijken we bijvoorbeeld naar uitstroomprofielen, leerwegen en sectoren, samenwerking en aansluiting tussen opleidingen

Grote structuurveranderingen zijn echter niet aan de orde. Het bestaande gedifferentieerde onderwijssysteem lijkt aan te sluiten bij de behoeften van veel leerlingen en ouders. Bovendien zijn eerdere pogingen om tot gemeenschappelijke programma's in het voortgezet onderwijs te komen grotendeels mislukt (zoals de middenschool en de vorming van brede brugklassen). De raad zoekt daarom naar manieren om eventuele negatieve effecten van de vroege selectie tegen te gaan binnen de bestaande structuur.

Programma-inhoud

Ten tweede is de programma-inhoud natuurlijk van groot belang: welke aandacht moet binnen de verschillende opleidingen besteed worden aan algemene versus vakspecifieke kennis, wat is de plek van persoonlijke, algemene en maatschappelijke vorming in het onderwijs.

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding

Ook de loopbaanoriëntatie en -begeleiding zijn belangrijke aspecten van doorstroming en talentontwikkeling, die echter vaak onderbelicht lijken te blijven. In deze verkenning kijken we daarom expliciet naar de bijdrage die loopbaanoriëntatie en -begeleiding kunnen leveren aan een optimale talentontwikkeling.

Incentivestructuur

In de vierde plaats wordt het gedrag van scholen beïnvloed door de financiële en institutionele prikkels⁷ die zij krijgen: geven bijvoorbeeld de kwaliteitsindicatoren van de Inspectie en bekostigings- en verblijfsduurregels scholen de juiste prikkels om leerlingen optimaal te begeleiden? Door de toegenomen autonomie van scholen speelt deze incentivestructuur een steeds belangrijker rol in het onderwijs.

Rol van de docent

Tot slot spelen de kwaliteit en inzet van de docent een centrale rol bij het stimuleren en begeleiden van de talentontwikkeling van leerlingen. Dit geeft aanleiding om ook de positie van de docent nader te bekijken.

Deze verkenning beoogt te inventariseren welke rol de bovengenoemde factoren spelen bij de doorstroming en talentontwikkeling in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, welke knelpunten daarbij bestaan en welke mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor kunnen worden geschetst. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene en sectorspecifieke reparaties die gewenst zijn om talent tot zijn recht te laten komen.

De gedetailleerde verkenningsvragen zoals die door de staatssecretaris zijn gesteld, zijn te vinden in bijlage 1.

7

Een voorbeeld van een financiële prikkel is de koppeling van de bekostiging aan het aantal leerlingen, die scholen prikkelt om leerlingen te werven. Een voorbeeld van een institutionele prikkel is de wettelijke norm voor onderwijstijd, die scholen prikkelt om lesuitval te voorkomen.

1.3 Over deze verkenning

Aanpak

Deze verkenning is tot stand gekomen na een uitgebreide consultatie van experts op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt. Zo is een bijeenkomst belegd samen met de Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken (AMV) van de SER (Sociaal-Economische Raad). Daarbij hebben kroonleden en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers gereflecteerd op een door de Onderwijsraad voorgelegde discussienotitie. In vervolg daarop heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met verschillende brancheorganisaties over het beroepsonderwijs, waarbij nader is ingegaan op knelpunten op het grensvlak van onderwijs en arbeidsmarkt.

Ook hebben gesprekken plaatsgehad gericht op de verschillende onderwijssectoren. Zo is gesproken met vertegenwoordigers van de Adviesgroep VMBO en de profielcommissies voor havo en vwo. Verder hebben gesprekken plaatsgevonden met verschillende experts en mensen uit het veld van voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Aan het eind van deze verkenning staat een lijst met alle geraadpleegde deskundigen. Verder is de commissie die deze verkenning heeft voorbereid versterkt met dr. Rolf van der Velden, hoogleraar Onderwijs en Beroepsloopbaan aan de Universiteit Maastricht.

Daarnaast heeft een uitgebreide studie van de bestaande literatuur plaatsgevonden en zijn drie studies uitgezet naar de effecten van invoering van het vmbo en de profielen in havo/vwo. ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) heeft onderzoek verricht naar de verschillen tussen de vroegere combinatie van vbo (voorbereidend beroepsonderwijs) en mavo en het nieuwe vmbo.⁸ Het onderzoeksbureau ITS heeft de effecten van de invoering van de vier profielen in havo en vwo geanalyseerd.⁹ Tot slot heeft het GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs) met behulp van de vocl-cohortgegevens (voortgezet onderwijs cohort leerlingen) gekeken naar verschillen in de onderwijsloopbanen van leerlingen voor en na de invoering van het vmbo en de profielen in havo/vwo.¹⁰ Deze studies zijn tegelijkertijd met deze verkenning verschenen in de studie *Doorstroom in het onderwijs* (2007c).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de uitdagingen waar voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs de komende tijd voor staan, in het licht van de doelstellingen en de maatschappelijke veranderingen waar deze sectoren mee te maken hebben. Hoofdstuk 3 kijkt naar de opbrengsten van recente hervormingsoperaties. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de actuele knelpunten met betrekking tot de vijf genoemde factoren: programmastructuur, programma-inhoud, loopbaanoriëntatie- en begeleiding, incentive-structuur en de rol van docenten. Tot slot wordt een agenda opgesteld voor oplossingen van de belangrijkste knelpunten (hoofdstuk 5).

⁸ Borghans & Coenen, 2007.

⁹ Van Langen, Kurver & Vierke, 2007.

¹⁰ Korpershoek, Kuyper & van der Werf, 2007.

2 Uitdagingen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

In het licht van de Lissabondoelstellingen zouden voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs vooral aandacht moeten besteden aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het stimuleren van de deelname aan bèta en techniek. Het onderwijs heeft echter ook als doel om bredere algemene, persoonlijke en maatschappelijke vorming te bieden. De uitdaging voor de komende jaren is om scholen de ruimte en de prikkels te bieden zodat zij leerlingen voldoende bagage mee kunnen geven om in een dynamische kennissamenleving vooruit te kunnen.

Voordat we kunnen bepalen welke knelpunten zich voordoen bij de doorstroming en talentontwikkeling, is het van belang te weten welke doelstellingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs worden nagestreefd. Deze doelstellingen kunnen mogelijk helpen om de knelpunten en oplossingsrichtingen in perspectief te plaatsen.

In dit hoofdstuk komen eerst de wettelijke doelstellingen van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs aan bod, gevolgd door de beleidsdoelstellingen zoals vastgelegd in het Lissabonakkoord. Ook kijken we naar de relatie tussen de structuur van het onderwijs en de onderwijsprestaties. Tot slot leggen we een link tussen de doelstellingen en de eerdergenoemde factoren die van invloed zijn op doorstroming en talentontwikkeling (programmastructuur; programma-inhoud; loopbaanoriëntatie en -begeleiding; incentivestructuur; en de rol van docenten).

2.1 Wettelijke doelstellingen: breed waar het kan en smal waar het moet

Doelstellingen uit de Mammoetwet

In de memorie van toelichting op de regeling van het voortgezet onderwijs in 1958 worden de doelstellingen van het voortgezet onderwijs als volgt verwoord:¹¹ “[...] het voortgezet onderwijs beoogt de algemene vorming, die reeds in het basisonderwijs is aangevangen, te voltooien en op die grond voor te bereiden tot het vervullen van een taak in de maatschappij. Bezien van deze gemeenschappelijke strekking uit, zijn de verschillen tussen de onderscheiden vormen geen wezenlijke verschillen, doch slechts modaliteiten, waaronder de afzonderlijke schooltypen de gemeenschappelijke doelstelling van het voortgezet onderwijs willen realiseren.”

Deze doelstellingen worden vervolgens nader uitgewerkt.

- “Bij het voortgezet onderwijs dient de basis van ontwikkeling, in de school voor basisonderwijs verkregen, in overeenstemming met de aanleg der leerlingen te

11

TK 1958-1959, 5350, nr.3 (31 oktober 1958).

worden verbreed en verdiept en te worden ingericht in verband met hun vermoedelijke latere bestemming;

- Elke leerling dient de mogelijkheid te hebben na het verlaten van de school voor basisonderwijs, zowel een algemene, d.w.z. niet rechtstreeks op beroepen gerichte, vorming te ontvangen alsook een beroepsopleiding, die naar inhoud en omvang zo goed mogelijk zijn aangepast aan zijn aanleg en capaciteiten;
- Elke beroepsopleiding dient vooraf te worden gegaan door een fase voor algemeen niet rechtstreeks op beroepen gericht onderwijs;
- Het tijdstip, waarop bij het voortgezet onderwijs de beroepsopleiding gaat overwegen, hangt samen met de aanleg van de leerlingen en zal in het algemeen later vallen, naarmate de intellectuele begaafdheid van de leerlingen groter is;
- Het structuurplan voor het voortgezet onderwijs dient horizontale en verticale doorstromingsmogelijkheden te bevorderen."

Huidige Wet op het voortgezet onderwijs

Deze algemene doelstellingen uit 1958 lijken vijftig jaar later nog grotendeels onverkort van toepassing op de huidige WVO (Wet op het voortgezet onderwijs, 2006). Onderstaand kader bevat de specifieke doelstellingen voor de verschillende leerwegen die daarin staan vermeld.

Het programma van de beroepsgerichte leerwegen vmbo-bl (basisberoepsgerichte leerweg) en vmbo-kl (kaderberoepsgerichte leerweg) en van de vmbo-gl (gemengde leerweg) is gericht op:

- een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming; en
- een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs.

Het programma van de theoretische leerweg (vmbo-tl/mavo) is gericht op:

- een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming;
- een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs; en
- een voorbereiding op het hoger algemeen voortgezet onderwijs.

Hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend hoger beroepsonderwijs en dat mede algemene vorming omvat.

Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) is het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend wetenschappelijk onderwijs en dat mede algemene vorming omvat.

In het licht van de vraagstelling van deze verkenning merkt de raad reeds hier de onevenwichtigheid op dat mavo en vmbo-tl gericht zijn op doorstroming naar zowel mbo (middelbaar beroepsonderwijs) als havo, terwijl het havo alleen gericht is op doorstroming naar het hbo (hoger beroepsonderwijs) en niet naar het vwo. Dit roept de vraag op of het niet logischer zou zijn wanneer het havo ook mede gericht is op doorstroming naar het vwo. Verder is de gl alleen gericht op doorstroming naar het mbo, terwijl doorstroom naar het havo ook een doel zou kunnen zijn.

Dit betekent overigens niet dat andere routes uitgesloten zijn. De inrichtingsbesluiten behorende bij de wetten bevatten ook andere doorstroommogelijkheden zoals van havo naar mbo en vwo en van vwo naar hbo. Deze doorstroomvarianten behoren echter niet tot de 'koninklijke routes' die in de wettelijke doelstellingen zijn aangegeven.

Wet educatie en beroepsonderwijs

In 1996 werd een aantal bestaande regelingen voor beroepsonderwijs en volwassenen-educatie samengevoegd in de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs). Onderstaand kader bevat de doelstellingen voor het mbo zoals die daarin zijn vastgelegd. Daarbij valt op dat naast de aansluiting op de arbeidsmarkt en de vervolgopleidingen in het hbo ook de aansluiting op vbo en avo (algemeen vormend onderwijs) expliciet genoemd wordt.

Het beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding op de uitoefening van beroepen waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.

Interpretatie wettelijke doelstellingen

In de WVO ligt de nadruk op het bieden van de kans aan elke leerling om zijn capaciteiten optimaal (en breed) te ontwikkelen, waarbij zo veel mogelijk verticale en horizontale doorstroommogelijkheden worden gecreëerd. De doelstellingen voor het beroepsonderwijs hebben met name betrekking op de theoretische en praktische voorbereiding op de uitoefening van beroepen, maar besteden daarnaast ook aandacht aan de bredere algemene vorming. Anders gezegd lijken de oorspronkelijke wettelijke doelstellingen van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te kunnen worden samengevat als 'breed waar het kan en smal waar het moet'.

Naast de bovengenoemde wettelijke doelstellingen bestaan uiteraard ook andere, meer recente (beleids)doelstellingen voor beide sectoren, bijvoorbeeld in het kader van het Lissabonakkoord. Daarin ligt de nadruk op meer specifieke doelstellingen zoals het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters, het verhogen van het opleidingsniveau en het vergroten van het aantal bèta's. De volgende paragraaf gaat in op deze Lissabondoelstellingen.

2.2 Lissabondoelstellingen vragen om verbeteren leesvaardigheid, bestrijden uitval en stimuleren techniek

Bij de Europese top van Lissabon in 2003 is door de EU (Europese Unie) en Nederland een aantal doelstellingen afgesproken met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- verlagen aantal slecht presterende vijftienjarigen op het gebied van taal/lezen;
- verhogen aantal gediplomeerde hoger secundair opgeleiden;
- terugdringen voortijdig schoolverlaten;
- verhogen aantal afgestudeerden bèta/technische studies; en
- verhogen aantal deelnemers aan een leven lang leren.

Uitgangspunt voor de EU-benchmarks is de score in 2000 op indicatoren van bovengenoemde onderwerpen. Aan deze indicatoren zijn streefcijfers gekoppeld voor EU-gemiddelden in 2010. De nationale invulling wordt aan lidstaten zelf overgelaten. Hieronder gaan we voor de hier relevante indicatoren na wat de stand van zaken is. Hoewel voor het voortgezet en beroepsonderwijs vooral de eerste drie indicatoren relevant zijn, leggen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs ook het fundament voor het aandeel afgestudeerden in bèta en techniek, en de deelname aan een leven lang leren. Anderzijds moet de basis voor de leesvaardigheid voor het grootste deel juist in het primair onderwijs worden gelegd.

Tabel 1 laat zien wat de stand van zaken voor de Lissabondoelstellingen is, daarna volgt een toelichting per afzonderlijke doelstelling. Uit de tabel blijkt dat drie van de doelstellingen nog lang niet zijn gehaald.¹²

Tabel 1: Stand van zaken Lissabondoelstellingen Nederland (NL) en de EU (percentage)						
	EU-15 2000	NL 2000	EU-15 2005	NL 2005	EU-15 Doel 2010	NL Doel 2010
Prestaties: 15-jarigen met lage leesvaardigheden ¹³	19,4	# ¹⁴	19,8	11,5	13,8	9,0
Diploma's: 20-24-jarigen in bezit van startkwalificatie	73,7	71,9	74,6	75,6	85,0	85,0
Uitval: 18-24-jarigen uit het onderwijs zonder startkwalificatie	19,5	15,5	17,3	13,6	10,0	8,0
Afgestudeerden bèta/techniek: 20-29-jarigen ¹⁵	1,06	0,58	1,34	0,86	1,22	0,67
Deelname aan een leven lang leren: 25-64-jarigen	8,0	15,5	11,2	15,9	12,5	20,0

Prestaties

De Nederlandse doelstelling is om het aantal vijftienjarigen met een laag niveau van leesvaardigheid te reduceren naar 9%. Internationaal gezien scoort Nederland hier met 11,5% goed; het EU-gemiddelde is bijna dubbel zo hoog, alleen enkele Scandinavische landen scoren beter. Om die reden zal het niet makkelijk zijn om op deze indicator nog veel winst te boeken.

Achter deze doelstelling ligt de ambitie om het algemene opleidingsniveau te verhogen. Daar kan ook nog de nodige winst behaald worden, bijvoorbeeld bij het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters en het vergroten van het aantal (kort) hoger-opgeleiden.

¹² De tabel is gebaseerd op gegevens van Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/structural_indicators. De doelstellingen voor Nederland 2010 komen uit Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2003.

¹³ Percentage 15-jarigen met lage leesvaardigheden in 2005 verwijst naar meest recente meting in 2003.

¹⁴ Voor 2000 is geen betrouwbaar cijfer beschikbaar, omdat de Nederlandse peiling van PISA-2000 niet voldeed aan de responseisen van de OESO, zodat onduidelijkheid bestaat over de representativiteit van de steekproef.

¹⁵ Aantal afgestudeerden bèta/techniek voor EU verwijst naar EU-25.

Diploma's

Nederland is nog ver verwijderd van het ambitieniveau om 85% van de 20-24-jarigen minimaal een diploma op het niveau van de startkwalificatie te laten behalen. Wel is het percentage gediplomeerden tussen 2000 en 2005 gestegen van 71,9% naar 75,6%. In 2006 is het aantal gediplomeerden echter licht gedaald naar 74,7%. Daarmee blijft Nederland rond het EU-gemiddelde (74,8% in 2006) steken. Nog verontrustender is dat de ontwikkeling van het aantal startkwalificaties geen gelijke tred houdt met de groei van de programma's om schooluitval te bestrijden.

Uitval

Het zou voor de hand liggen dat de ontwikkeling van het aantal voortijdige schoolverlaters het omgekeerde beeld laat zien van die van het aantal mensen met een startkwalificatie. Immers, hoe meer mensen met een startkwalificatie, hoe minder voortijdig schoolverlaters. Bij de indicator van het aantal voortijdige schoolverlaters wordt echter alleen gekeken naar 18-24-jarigen zonder startkwalificatie die geen onderwijs meer volgen. Dit percentage daalt nog steeds: tussen 2000 en 2006 van 15,5% naar 12,9%. Daarmee ligt het onder het EU-gemiddelde van 17% maar nog fors boven de doelstelling van 8% in 2010. Wel zal dit percentage mogelijk verder dalen door de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar voor leerlingen zonder startkwalificatie (de zogenoemde kwalificatieplicht die sinds augustus 2007 bestaat).

Het is opmerkelijk om te zien dat het aantal voortijdige schoolverlaters volgens deze definitie continu daalt, terwijl dat niet (meer) geldt voor het aantal mensen (tussen de 20 en 24) zonder startkwalificatie. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat een toenemend aantal jongeren onderwijs blijft volgen zonder dat dit leidt tot een hoger aantal gediplomeerden. Dit roept vragen op over de effectiviteit van alle initiatieven om voortijdig schoolverlaten terug te dringen.¹⁶

Afgestudeerden in bèta en techniek

Het aandeel afgestudeerden en promovendi in exacte vakken is tussen 2000 en 2005 in Nederland gestegen van 0,58% naar 0,86% van de 20-29-jarigen. Deze stijging is zodanig dat de (voorzichtige) Nederlandse doelstelling van 0,73% voor 2010 reeds ruim behaald is! Nederland is echter nog ver verwijderd van het EU-gemiddelde, dat bovendien in dezelfde periode ook is gestegen, van 1,0% naar 1,3%. De groei van het aandeel afgestudeerden in bèta en techniek stemt hoopvol, maar het aandeel blijft nog steeds ver achter bij andere Europese landen.

Deelname aan een leven lang leren

De scholingsdeelname van 25-64-jarigen blijft in Nederland schommelen rond de 15-16%. De doelstelling van 20% in 2010 lijkt daarmee onhaalbaar. De deelname aan een leven lang leren ligt nog wel ruim boven het EU-gemiddelde van 11%, zij het dat de voorsprong fors is geslonken. Als Nederland de Lissabonambities voor een leven lang leren op termijn wil waarmaken, lijkt in ieder geval een flinke impuls nodig.

16

In theorie is het nog mogelijk dat de verschillen worden verklaard door het verschil in de gehanteerde leeftijdscategorie (18-24 versus 20-24) voor de twee indicatoren. In dat geval zou het aantal mensen met een startkwalificatie de komende jaren echter weer moeten gaan stijgen en blijft de trendbreuk in het aantal 20-24-jarigen met een startkwalificatie merkwaardig.

Interpretatie stand van zaken Lissabondoelstellingen

Gezien de score van Nederland op de Lissabonindicatoren zouden de inspanningen vooral gericht moeten zijn op verbetering van de leesvaardigheid en een effectieve bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De gestegen deelname aan bèta en techniek stemt hoopvol, maar daar is Nederland nog ver verwijderd van andere Europese landen, zodat bijstelling van de doelstelling gewenst lijkt. Verder vraagt het een voortdurende inspanning om ook de positie op de andere terreinen te handhaven.

De volgende paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre onderwijsprestaties kunnen worden verklaard door de structuur van het onderwijssysteem.

2.3 Relatie tussen onderwijsstructuur en onderwijsprestaties is complex

Zoals eerder gezegd kent het Nederlandse onderwijssysteem een relatief sterk gedifferentieerd stelsel van voortgezet onderwijs. Hierin verschilt Nederland van veel andere Westerse landen, waar het voortgezet onderwijs een veel minder gedifferentieerde structuur kent. Dit roept de vraag op wat de effecten zijn van de structuur van het voortgezet onderwijs op de leerprestaties. Hebben leerlingen baat bij uitgestelde selectie? Is een vroege scheiding tussen algemeen en beroepsonderwijs wenselijk of juist niet?

Empirisch gezien ontbreekt het vooralsnog aan harde evidentie over de precieze effecten van de onderwijsstructuur op leerprestaties, ook al suggereert een internationale vergelijking van onderwijsprestaties dat het gemiddelde vaardigheidsniveau van leerlingen in minder gedifferentieerde systemen hoger is dan dat in gedifferentieerde systemen.¹⁷ Nederland lijkt bovendien een uitzondering op deze regel te vormen, omdat Nederlandse leerlingen relatief goed scoren op internationale vergelijkende vaardigheidentests en de prestatieverschillen tussen leerlingen relatief klein zijn.¹⁸ Een belangrijke beperking van dergelijke internationale vergelijkingen is dat het moeilijk is om het effect van de mate van differentiatie te corrigeren voor de vele andere grote verschillen die bestaan tussen de structuur en cultuur, tussen de lerarenkwalificaties, tussen de gebruikte methoden, en tussen de inzet en motivatie van leerlingen.

Daarnaast is het zo dat de basis voor de prestaties van deze veertien- en vijftienjarigen voor een belangrijk deel in het basisonderwijs wordt gelegd, zodat we niet weten wat de differentiatie in het voortgezet onderwijs voor effect heeft op de verschillen. Het is daarom goed denkbaar dat de prestaties van het Nederlandse leerlingen te danken zijn aan een combinatie van meerdere factoren. Daarbij wordt veelal gewezen op de combinatie van schoolautonomie en outputoriëntatie van het Nederlandse onderwijs, die bijvoorbeeld tot uiting komt in de centrale examens en de rol van de Inspectie.¹⁹

Effecten van veranderingen in het onderwijssysteem zijn bovendien lastig te evalueren omdat ze vaak gepaard gaan met allerlei andere wijzigingen in het beleid of de omgeving. Om die reden is het interessant dat een natuurlijk experiment met een verruiming van de toegankelijkheid van selectieve 'grammar schools' in Noord-Ierland zou hebben

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Manning & Pischke, 2006 en Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2007a, 2007b.

¹⁸ Minne e.a. (2007) laten bijvoorbeeld zien dat Nederlandse leerlingen gemiddeld goed scoren. Dat geldt ook voor de onderkant, alleen aan de bovenkant blijven de prestaties achter bij sommige andere landen. Het Nederlands onderwijs lijkt dus minder goed in het stimuleren van excellentie.

¹⁹ Bosker, 2005.

geleid tot betere onderwijsprestaties.²⁰ Evaluaties van onderwijshervormingen in Engeland en Zweden suggereren dat mogelijk sprake is van een afruil: minder getalenteerde leerlingen hebben baat bij vermindering van de selectiviteit, maar dit gaat ten koste van de ontplooiingskansen van meer getalenteerde leerlingen.²¹ Dit betekent niet dat dergelijke hervormingen in het Nederlands onderwijs automatisch dezelfde gevolgen zouden hebben. Het suggereert wel dat alle leerlingen in het voortgezet onderwijs voldoende ruimte moet worden geboden om, vroeger of later, naar hogere onderwijstypen door te stoten.

Buitenlands onderzoek suggereert verder dat het nuttig is om in het voortgezet onderwijs zowel algemene als beroepsgerichte programma's aan te bieden, zoals in Nederland gebruikelijk is. Recent Amerikaans onderzoek dat corrigeert voor de zelfselectie van leerlingen in algemene en beroepsgerichte opleidingen suggereert dat beroepsgerichte programma's inderdaad helpen om uitval van leerlingen te voorkomen en hun carrièreperspectief te verbeteren. Een deel van de leerlingen blijkt beter af te zijn in een beroepsopleiding, terwijl andere leerlingen juist gebaat zijn bij meer algemeen vormend onderwijs.²²

Tot slot lijkt het gedifferentieerde systeem in Nederland aan te sluiten bij de behoeften van veel leerlingen en ouders. Het lijkt daarom de kunst om te zoeken naar mogelijke verbeteringen binnen de randvoorwaarden van het bestaande systeem. De volgende paragraaf gaat in op een aantal van de maatschappelijke wensen en ontwikkelingen die scholen tegenkomen en waar zij een antwoord op moeten zien te vinden.

2.4 Hoge maatschappelijke verwachtingen, begrensde mogelijkheden

De maatschappij verwacht veel van het onderwijs, terwijl de mogelijkheden voor het onderwijs niet grenzeloos zijn. De school moet daarbij bovendien 'concurreren' met datgene wat thuis en buiten de school gebeurt. Leerlingen brengen maatschappelijke ontwikkelingen ook mee de school in.

Waardering van ouders voor onderwijs is stabiel

De waardering voor het onderwijs van ouders met schoolgaande kinderen is de afgelopen jaren stabiel. Het meest tevreden zijn ouders over de leraren in het primair onderwijs. Zij krijgen van ouders een 7,9, het hoogste cijfer tot nu toe. Het oordeel over leraren in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is onveranderd ten opzichte van vorige jaren (7,1). Als meest genoemde succesfactoren in het onderwijs noemen de respondenten de individuele aanpak en begeleiding in het primair onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden in het voortgezet onderwijs en de praktijkgerichtheid van het middelbaar beroepsonderwijs. Ouders maken zich wel zorgen over lesuitval en tekorten aan leraren. De overige Nederlanders oordelen kritischer over het onderwijs, de cijfers schommelen rond de 6. Voor het eerst beoordelen zij de kwaliteit van het vmbo lager dan een 6 (5,8). Verder maken zij zich bezorgd over de dreigende tekorten aan leraren.²³

20 Maurin & McNally, 2007.

21 Meghir & Palme, 2005; Galindo-Rueda & Vignoles, 2007.

22 Meer, 2007.

23 Gemmeke, Van Otterloo en Van der Wel, 2007.

Grote regionale verschillen in ontwikkeling van leerlingenaantallen en lerarentekorten

Tussen 2006 en 2012 stabiliseert zich landelijk gezien het aantal jongeren tussen twaalf en achttien jaar. Vanaf 2012 zet een lichte stijging in door de instroom van de relatief grote groep kinderen die rond 2000 geboren is. Rond 2018 neemt het aantal leerlingen echter af doordat het aantal geboorten tussen 2003 en 2006 fors is gedaald.²⁴

De regionale verschillen zijn echter groot. De noordelijke en oostelijke provincies laten een lichte groei van het aantal jongeren zien. Het aantal jongeren in de provincie Utrecht groeit stevig. In Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant treedt een lichte daling op. Flevoland kent een stijging van bijna 25%. Evenals bij het primair onderwijs is de daling van het aantal jongeren opnieuw het sterkst in de provincie Limburg. Het aantal jongeren en dus ook potentiële leerlingen neemt met ruim 13% af.²⁵ Het valt te verwachten dat deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een verschraving van het onderwijsaanbod in Limburg en een ruimer aanbod in sommige andere regio's.

Daar staat tegenover dat Limburg minder hoeft te vrezen voor een tekort aan leraren dan de regio's waar het leerlingenaantal sterk stijgt. Lerarentekorten vormen echter ook een risico voor regio's met een stabiel leerlingenaantal door de grote aantallen leraren die de komende jaren met pensioen gaat. Daarnaast hebben bepaalde regio's, zoals de Randstad, op dit moment al meer te kampen met tekorten aan leraren. Verder blijken lerarentekorten sterk te variëren tussen schooltypen en vakken.

Ontwikkelingen in de achtergrond van leerlingen

Hoewel het aantal leerlingen dus relatief stabiel is, lijkt dat niet te gelden voor de achtergrond van leerlingen. Vergeleken met enkele decennia geleden hebben leerlingen gemiddeld genomen rijkere en hoger opgeleide ouders, zijn zij afkomstig uit kleinere gezinnen, en bezitten zij veelal een grotere handigheid in het werken met de computer dan hun ouders. Toch maakt dit de taak voor het onderwijs er niet makkelijker op omdat de nieuwe generaties en hun ouders ook hogere eisen aan het onderwijs stellen (soms zelfs gepaard gaand met agressie).

Bovendien zijn leerlingen vaker afkomstig uit gebroken gezinnen en groeien ze vaker op tussen twee culturen. Ook biedt de thuissituatie niet altijd een rustige en stimulerende omgeving om te leren en huiswerk te maken. De school moet concurreren om de aandacht van leerlingen met x-box, msn, sms, enzovoort.

Ook lijkt de samenleving sterker naar opleidingsniveau gesegregeerd; een groter deel van het cognitief potentieel wordt door de sterke stijging van het opleidingsniveau in de afgelopen decennia benut. Het valt om die reden te verwachten dat een verdere stijging van het opleidingsniveau minder snel zal gaan. Dit neemt niet weg dat zich bij bepaalde groepen met een gemiddeld lagere opleiding, zoals allochtone Nederlanders, nog wel een sterke stijging van het opleidingsniveau kan voordoen.

Ook relatievorming vindt in toenemende mate plaats tussen mensen met hetzelfde opleidingsniveau en hetzelfde economische perspectief, zodat ook daardoor de kansen op opwaartse sociale mobiliteit kleiner zijn geworden.²⁶ Deze ontwikkelingen zorgen ervoor

24 Het aantal geboorten bereikte in 2000 een piek met 207.000 kinderen, om vervolgens te dalen naar 185.000 in 2006. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007c.

25 Onderwijsraad, 2006d.

26 Zie bijvoorbeeld Latten, 2005.

dat de taak voor met name de onderkant van het onderwijs (vmbo en mbo-1 en -2) zwaarder is geworden. Zij hebben vaker te maken met een cumulatie van problemen.

Een constante factor is het feit dat leerlingen tussen twaalf en achttien nog volop in ontwikkeling zijn, zowel geestelijk als lichamelijk. Dit vraagt om een grote flexibiliteit van het onderwijs.

Tot slot kampt het onderwijs net als andere vormen van arbeidsintensieve dienstverlening met het probleem dat de stijging van de arbeidsproductiviteit relatief gering is, waardoor de relatieve kosten ervan stijgen (de zogenoemde wet van Baumol). In andere sectoren waar diensten zich bijvoorbeeld lenen voor automatisering kan de productiviteit veel sterker stijgen en gelijke tred houden met de lonen. Het aantal leerlingen dat een leraar kan begeleiden is echter niet heel veel anders dan honderd jaar geleden. Omdat de salarissen van docenten wel meegroeien met de rest van de economie betekent dit dat de kosten van onderwijs relatief sterk stijgen. Zo zijn de publieke uitgaven per leerling in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs tussen 1998 en 2005 met circa 20% gestegen (gecorrigeerd voor inflatie).²⁷ Wanneer de bereidheid van de overheid om de onderwijsuitgaven te laten stijgen beperkt is gaat dit ten koste van de onderwijskwaliteit, tenzij het onderwijs erin slaagt om de productiviteit sterk te verhogen, bijvoorbeeld met behulp van moderne media of doelmatiger werkvormen.²⁸

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten zich op de lange termijn lastig voorspellen, maar een aantal trends kan wel worden onderscheiden. Naast de geschetste ontwikkeling van het leerlingenaantal zullen ontgroening en vergrijzing ook gevolgen hebben op de arbeidsmarkt. In een krappe arbeidsmarkt is een goede benutting van het beschikbare aanbod des te belangrijker, en daarmee het belang van goed opgeleide werknemers en van een leven lang leren.²⁹

Naast bovengenoemde demografische ontwikkelingen is op de arbeidsmarkt een trend zichtbaar van steeds hoger wordende opleidingseisen; de vraag naar hogeropgeleiden groeit sterk, ten koste van de vraag naar relatief lageropgeleiden. Tegelijkertijd bestaat er een relatief stabiele vraag naar arbeid op het meest elementaire niveau, het aantal banen op dit niveau bevindt zich al enkele decennia rond de 7%.³⁰ Dit is voor het vmbo en mbo-1 en -2 een belangrijk gegeven. Juist op het niveau dat daar vlak boven ligt doet zich de grootste turbulentie voor: door automatisering en uitbesteding van bijvoorbeeld administratieve werkzaamheden.

Hoewel de arbeidsmarktperspectieven voor bepaalde groepen vmbo'ers (bijvoorbeeld in de techniek) op dit moment niet ongunstig zijn, is het toch gewenst om de lat van startkwalificatie te handhaven. Mensen beschikken daardoor over een goede opleidingsbasis die het makkelijker maakt om later om of bij te scholen. Voor sommige sectoren zoals chemie, administratie en ict (informatie- en communicatietechnologie) zou zelfs een hoger sectorstartniveau dan mbo-2 gewenst zijn.³¹

27 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007b.

28 Zoals bijvoorbeeld gesuggereerd in Kalshoven, 2007.

29 Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2005c.

30 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005.

31 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2006; NRC Handelsblad, 21 mei 2007: Stem school af op bedrijf.

Ondanks de toenemende economische globalisering is het leeuwendeel van de internationale handel nog steeds regionaal georiënteerd. De meeste handel vindt plaats tussen buurlanden. Dit verklaart ook waarom vooral in grensgebieden aandacht voor talen van buurlanden als Frans en Duits bestaat. Ook de economische bedrijvigheid is sterk geografisch geconcentreerd: locatie doet er nog steeds toe.³²

Tegelijkertijd neemt de aandacht voor de omgang met andere culturen en het leren van vreemde talen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs wel enigszins toe. Naast Engels gaat het hierbij niet alleen om de klassieke Europese talen maar ook om bijvoorbeeld Chinees en Turks.³³

Hilversums gymnasium gaat Chinees examineren

Als eerste school in Nederland gaat het Gemeentelijk Gymnasium in Hilversum Chinees als examenvak aanbieden. Staatssecretaris Marja van Bijsterveldt (Onderwijs) heeft de school daarvoor toestemming gegeven. In 2010 doen de eerste leerlingen examen met Chinees in het pakket.

Trouw, 29 maart 2007

Gevolgen voor het onderwijs

Demografische ontwikkelingen kunnen indirect invloed hebben op het programma-aanbod; een daling van het aantal leerlingen kan leiden tot verschraling van het onderwijs. Als het aantal leerlingen sterk vermindert zal het, met name in het beroepsonderwijs, voor sommige scholen niet meer mogelijk zijn om een breed opleidingsaanbod te bieden. Lerarentekorten hebben direct invloed op de rol van docenten, ongeacht of deze nu leiden tot klassenvergroting of tot een andere organisatie van het onderwijs.

Veranderingen op de arbeidsmarkt hebben gevolgen op alle gebieden. Hogere en andere opleidingseisen vragen om veranderingen in de programmastructuur en -inhoud, maar ook om flexibiliteit van docenten. Het onderwijs zal keuzes moeten maken over de verwachtingen van de samenleving waaraan wel en waaraan niet kan worden voldaan: welke opvoed- en opvangtaken moet de school overnemen, in hoeverre moet een school tegemoetkomen aan individuele eisen. In het komende advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen* gaat de raad hier nader op in.

Ook de aandacht voor studie- en loopbaankeuze neemt als vanzelfsprekend in belang toe: in reactie op de toenemende onzekerheid op de arbeidsmarkt zullen leerlingen eerder de neiging hebben om te kiezen voor brede opleidingen met veel uitwijkmogelijkheden. Dit kan echter leiden tot onderinvestering in specifieke opleidingen met een hoog risico. Hier ligt mogelijk een taak voor de overheid om dit marktfalen te compenseren.³⁴

Tegelijkertijd stelt de krapte op de arbeidsmarkt het onderwijs voor een dubbele uitdaging: het wordt lastiger om goede docenten te vinden, maar ook om (niet-leerplichtige) leerlingen en studenten te binden. Naarmate de tekorten op de arbeidsmarkt groter zullen worden, valt ook te verwachten dat werkgevers harder en eerder aan leerlingen en studenten zullen gaan trekken. Dit betekent dat combinaties van werken en leren vaker

32 Leamer, 2007.

33 Van der Aa, Uwland & Descka, 2007.

34 Van der Velden, 2006.

zullen voorkomen, maar heeft als risico dat studenten soms eerder zullen stoppen met hun opleiding. De recent ingestelde kwalificatieplicht betekent dat 'groenpluk' van leerlingen zonder startkwalificatie minder zal voorkomen, maar zou wel ten koste kunnen gaan van de doorstroom van bijvoorbeeld mbo naar hbo.

Om in te kunnen spelen op maatschappelijke veranderingen is ook de incentivestructuur voor scholen van belang. Particuliere onderwijsinstellingen spelen automatisch in op veranderende wensen van deelnemers en bedrijven. Voor publieke instellingen kunnen veranderende omstandigheden vragen om een aanpassing van de incentivestructuur.

Samengevat staat het onderwijs voor de uitdaging om te voldoen aan steeds hoger wordende individuele en maatschappelijke verwachtingen. Voor een optimale benutting van talent zal de overheid scholen de ruimte en de juiste incentives moeten bieden, zodat deze goede docenten kunnen aantrekken en leerlingen voldoende bagage kunnen meegeven om in een dynamische kennissamenleving vooruit te kunnen.

2.5 Conclusie: werk aan de winkel

De algemene doelstelling van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kan worden samengevat als: 'breed waar het kan, smal waar het moet'. Deze doelstelling geldt nog steeds, maar er moet nog het nodige gebeuren om dit voor alle leerlingen waar te maken. Zo dreigt bij alle initiatieven voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten de effectiviteit uit het oog te worden verloren. Ook het verlagen van het aantal leerlingen met een laag niveau van leesvaardigheid zal de nodige inspanning kosten. Het is goed nieuws dat de Nederlandse Lissabondoelstelling voor het aantal bèta's reeds gehaald is, maar deze was zo weinig ambitieus dat Nederland nog steeds ver achterligt op de rest van Europa.

De relatie tussen onderwijsstructuur en prestaties is complex. Harde evidentie over de precieze effecten is daarom nog schaars, wel is duidelijk dat de prikkels en kansen die het onderwijs biedt voor de doorstroom en talentontwikkeling daarbij van groot belang zijn. In combinatie met de maatschappelijke wensen en ontwikkelingen waar scholen mee worden geconfronteerd staan scholen voor een enorme uitdaging om het onderwijs nog beter te maken. Daarbij maken de tekorten op de arbeidsmarkt het lastiger voor scholen om goede docenten te vinden en om leerlingen in huis te houden.

In het volgende hoofdstuk proberen we na te gaan in hoeverre verschillende onderwijs-hervormingen in de afgelopen jaren een bijdrage hebben geleverd aan de gewenste verbetering van het onderwijs.

3 Recente hervormingen laten gemengd beeld zien

Recente hervormingen laten een gemengd beeld zien, zonder dat sprake is van enorme verslechtingen of verbeteringen. Dankzij de hervormingen lijkt een aantal problemen te zijn opgelost, maar sommige knelpunten zijn blijven bestaan of hebben plaatsgemaakt voor nieuwe. Van een aantal hervormingen is het overigens nog te vroeg om de resultaten te bepalen.

Historische context

In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs hebben de afgelopen decennia flinke veranderingen plaatsgevonden, zowel qua inhoud en didactische aanpak als qua organisatie (schaalvergroting en decentralisatie).

Inhoudelijke en organisatorische veranderingen gingen vaak hand in hand, niet in de laatste plaats omdat ook efficiencydoelstellingen een rol speelden. De vorming van brede scholengemeenschappen in de jaren negentig was bijvoorbeeld het gevolg van de politieke wens van uitgestelde selectie in combinatie met de doelstelling van schaalvergroting uit doelmatigheidsoverwegingen.³⁵

Afgezien van de vorming van gemeenschappelijke brugklassen en de invoering van de basisvorming heeft dit echter niet geleid tot uitgestelde selectie in de vorm van de door sommigen beoogde middenschool. In de praktijk is bovendien zelden sprake van echt brede brugklassen en worden leerlingen vaker voorgesorteerd in categorale klassen of dakpanklassen (zoals verderop in dit hoofdstuk valt te lezen). Ook binnen brede scholengemeenschappen zijn verschillende schooltypen vaak in fysieke zin afzonderlijk gehuisvest, bijvoorbeeld in aparte vestigingen voor vmbo en havo/vwo.

Deze verkenning beoogt geen historische analyse te geven van de beleidsprocessen die aan al deze ontwikkelingen ten grondslag liggen. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de nog te verschijnen beleidsanalyse van vernieuwingen in het voortgezet onderwijs door het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) in het kader van het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen.³⁶ Ook in het verleden heeft het SCP hier uitgebreid over gerapporteerd.³⁷

Dit hoofdstuk gaat wel nader in op de volgende recente hervormingen: de herziening van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, de invoering van het vmbo, de invoering van de profielen in de bovenbouw van havo en vwo, het herontwerp van het mbo en de ontwikkeling van de beroepskolom.

³⁵ Bronneman-Helmerts, 2002.

³⁶ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2007.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Bronneman-Helmerts e.a., 2002.

Deze programmatische hervormingen zijn van grote invloed op de doorstroom van 12-18-jarigen en op de ontwikkeling van hun talenten. Een aantal van de hier beschreven hervormingen bevat ook maatregelen gericht op de maatschappelijke problemen waar het onderwijs mee te maken heeft. Voorbeelden daarvan zijn aanpassing van de aanbodstructuur (zoals de arbeidsmarktgekwalficeerde assistentopleiding) en interne maatregelen (zoals leerlingbegeleiding en zorgadviesteams).

Daarnaast gaan we in op ontwikkelingen in loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Dit betreft weliswaar geen onderwijshervorming, maar wel een relevant terrein voor doorstroming en talentontwikkeling.

3.1 Onderbouw voortgezet onderwijs: van blauwdruk naar maatwerk

Doelen invoering basisvorming

De basisvorming (1993) beoogde te bereiken dat het peil van het jeugdonderwijs hoger kwam te liggen, dat de studie- en beroepskeuze op een later moment in de loopbaan gemaakt zou worden en dat er een breed en geharmoniseerd onderwijsprogramma zou worden verwezenlijkt.

Met de invoering van de basisvorming in augustus 1993 bracht de overheid tot uitdrukking dat alle leerlingen een gemeenschappelijk curriculum moeten volgen. De gemeenschappelijkheid werd door middel van de kerndoelen tot uitdrukking gebracht. De kerndoelen vonden hun vertaling in vijftien schoolvakken waarbij zowel theorie als het verwerven van vaardigheden onderwijsdoelen waren. Alle leerlingen in de onderbouw werden geacht deze vakken op hetzelfde niveau te beheersen. Om de samenhang met andere beleidsprogramma's te benadrukken, formuleerde het beleid drie karakteristieken voor het gehele voortgezet onderwijs: brede ontwikkeling voor elke leerling (cognitief, affectief, sociaal en creatief, en lichamelijk); de actieve leerling (toerusten voor zelfstandigheid); en recht doen aan verschillen tussen leerlingen.

Oorspronkelijke doelstellingen niet gerealiseerd

Invoering van de basisvorming heeft niet geleid tot het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen van uitgestelde selectie en determinatie. Er bleek onvoldoende draagvlak te zijn voor de beoogde structuurwijziging, de meeste scholen hielden vast aan de bestaande programma-indeling en vroege determinatie. Het idee om alle leerlingen in de onderbouw dezelfde vijftien vakken te laten volgen leidde tot een overladen programma. Dit betekende overigens niet dat het hele onderwijsprogramma daarmee voor alle scholen hetzelfde was: de verschillen in exameneisen voor vmbo-, havo- en vbo-leerlingen bleven onverminderd van kracht.

Forse daling aantal categorale brugklassen

De indeling naar typen brugklassen – en daarmee een indeling in verschillende programma's – is blijven bestaan, zij het dat wel verschuivingen tussen typen klassen hebben plaatsgevonden. Uit gegevens van de vocl-cohorten in tabel 2 blijkt dat brede brugklassen in de jaren negentig in toenemende mate hebben plaatsgemaakt voor dakpanklassen en categorale havo- en vwo-klassen. In het vbo en mavo is daarentegen een verschuiving zichtbaar van categorale naar dakpanklassen. Als alleen naar categorale en niet-catego-

rale brugklassen wordt gekeken, dan blijkt dat het aantal categorale brugklassen per saldo fors is gedaald van 53% naar 36%.

Tabel 2: Verdeling leerlingen over de klastypen eerste jaar: cohorten 1989, 1993, 1999 (percentages)

	Vocl'89	Vocl'93	Vocl'99
Ivbo	4,3	7,0	4,4
Ivbo/vbo			3,2
Vbo	22,9	17,0	9,7
Vbo/mavo	6,9	14,2	11,0
Mavo	23,2	14,8	11,5
Vbo/mavo/havo	0,3	1,2	0,2
Vbo/mavo/havo/vwo	1,5	1,7	0,6
Mavo/havo	4,1	11,1	15,3
Mavo/havo/vwo	15,9	11,3	6,1
Havo		0,1	2,8
Havo/vwo	18,0	18,6	27,2
Vwo	2,8	3,0	7,9

Bron: Gegevens over vocl-cohorten 1989, 1993 en 1999 van GION.

Uiteindelijk lijkt de basisvorming echter niet te hebben bijgedragen aan verbetering van de doorstroming. De evaluatie van de Inspectie vroeg daarom om herziening van deze fase van het voortgezet onderwijs.³⁸ De overheid formuleerde nieuw beleid op basis van adviezen en overleg met veldpartijen. De Taakgroep Vernieuwing Basisvorming kreeg de opdracht de hoofdlijnen van dit nieuwe beleid uit te werken. De Taakgroep stelde in 2004 voor: "Stel scholen in staat zelf een eigen gezicht aan de onderbouw te geven. De onderbouw vraagt om maatwerk passend bij de kenmerken van de leeftijdsgroep 12-14 jaar en bij de grote verschillen tussen leerlingen en bij de specifieke situatie van de school. De overheid moet daarbij in een algemene karakteristiek duidelijke hoofdlijnen aangeven. Het gaat hierbij om meer samenhang in het onderwijsprogramma, een duidelijk actieve rol van de leerling en een doorlopende leerlijn." De Taakgroep pleitte verder voor meer samenhang in het onderwijs (vakken tot leergebieden samenvoegen, meer vakken door één leraar verzorgen, versterking samenhang door competentiegericht onderwijs). Ook pleitte hij voor de doorlopende leerlijn, minder in het stelsel ingebouwd maar meer op initiatief van de school: de school neemt er verantwoordelijkheid voor dat een aantal leerlingen goede leerroutes kan volgen (door de inrichting van het aanbod en/of door maatwerk voor individuele leerlingen waarmee doorstroom naar hogere opleidingen wordt bevorderd).³⁹ De herinrichting van de onderbouw is volop gaande.

Afwachten of herziening onderbouw bijgestelde ambities kan waarmaken

Invoering van de basisvorming heeft niet geleid tot het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen van uitgestelde selectie en betere schoolkeuze. Er bleek onvoldoende draagvlak te zijn voor de beoogde structuurwijziging, de meeste scholen hielden vast aan programma-indeling en vroege schoolkeuze. Dit heeft geleid tot een herziening die meer ruimte laat voor eigen invulling door de scholen. Deze herziening is nog in volle

³⁸ *Inspectie van het Onderwijs, 1999.*

³⁹ *Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, 2004.*

gang zodat het nu nog te vroeg is om te beoordelen in welke mate de latere bijgestelde doelen zijn bereikt. Scholen worstelen blijkens de jaarlijkse monitor van de Projectgroep Onderbouw VO met praktische problemen. Veel scholen komen bovendien niet of nauwelijks toe aan zelfstandig en actief leren – een van de elementen uit de beoogde algemene karakteristiek voor de onderbouw. Het is echter ook de vraag of dit voor alle leerlingen haalbaar en wenselijk is en of de overheid de didactiek wel in deze zin moet voorschrijven. Verder blijkt dat scholen de meeste onderwijstijd besteden aan aparte vakken. Een aantal scholen werkt aan leergebieden en slechts een klein aantal scholen richt het onderwijs drastisch anders in en neemt de ontwikkeling van competenties van leerlingen als uitgangspunt.

Na twee (vmbo) of drie (havo/vwo) jaren onderbouw volgen een bovenbouw van twee leerjaren in het vmbo en het havo en drie leerjaren in het vwo. Deze opleidingen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

3.2 Invoering vmbo: aansluiting met havo en mbo vraagt aandacht

Doelen invoering vmbo

De invoering van het vmbo vindt zijn oorsprong in de vernieuwing van het lbo (lager beroepsonderwijs). De aanzet voor vernieuwing van het lbo werd in 1992 gegeven met de beleidsbrief *Het voorbereidend beroepsonderwijs*. Het belangrijkste doel van de omvorming van lbo naar vbo was dat het vbo geen eindonderwijs meer zou zijn, maar een opleiding die voorbereidt op het mbo. Dit werd in een wijziging van de WVO vastgelegd. De uiteindelijke beroepskwalificatie werd uitdrukkelijk in het vervolgonderwijs gesitueerd. Hiertoe werd onder meer het concept van de startkwalificatie gelanceerd. Maatregelen die in de vbo-beleidsbrief werden voorgesteld betroffen: de introductie van landelijke examenprogramma's; de ontwikkeling van deeltkwalificaties en certificaten; de mogelijkheid van gemengde examinering vbo/mavo (de latere gemengde leerweg vmbo); en de vernieuwing van de inventaris. De maatregelen moesten leiden tot verbetering van de aansluiting van vbo en mavo op vervolgopleidingen en arbeidsmarkt. De overheid probeerde de doelstellingen te bereiken door het invoeren van leerwegen, lwoo (leerweg-ondersteunend onderwijs) en praktijkonderwijs.⁴⁰

In 2004 bracht de minister van Onderwijs het meerjarenbeleidsplan *Koers VO* uit.⁴¹ *Koers VO* geeft in samenhang met ontwikkelingen in het basisonderwijs (*Koers PO*) en de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, *Koers BVE*) hoofdlijnen van beleid voor het voortgezet onderwijs. Het beleid werd uitgewerkt in een aantal beleidsmaatregelen, onder meer:

- Meer praktijkgericht onderwijs in het vmbo door het aanbieden van beroepsgerichte programma's in de leerjaren 1 en 2 gericht op beroepsoriëntatie. Dit geeft de mogelijkheid van de combinatie van theorie en praktijk.
- Herschikking van het onderwijsaanbod in de vorm van leergebieden. Lesinhoud en examinering koersen uitdrukkelijk op competentieontwikkeling.

⁴⁰ Wet van 25 mei 1998 tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerweg-ondersteunend en praktijkonderwijs). Staatsblad 1998, 337.

⁴¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

- Er komen in plaats van licenties op afdelingsniveau licenties op sectorniveau. Op langere termijn gaat het om vmbo-licenties, waarmee het vmbo nog meer ruimte voor eigen invulling van het onderwijsaanbod krijgt. Regionalisering wordt daardoor makkelijker.
- Er komen doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo: vernieuwing vmbo en herziening kwalificatiestructuur mbo worden op elkaar afgestemd (zie de paragraaf over de beroepsonderwijskolom).
- Er wordt in praktijkruimten voor vmbo geïnvesteerd.⁴²

Veranderingen hebben geleid tot lichte verschuiving in leerlingenstromen

Op beleidsniveau zijn met betrekking tot het vmbo de volgende veranderingen doorgevoerd.

- Het aantal verplichte sectorvakken wordt tot één beperkt (wetswijzing WVO).
- Doorstroom vanuit gemengde leerweg naar havo kan zonder toestemming Inspectie (wijziging Inrichtingsbesluit VO).
- Voor de beoordeling van aanvragen voor nieuwe (regionale) programma's worden de criteria van de Adviesgroep VMBO gehanteerd. Deze criteria zijn: het nieuwe programma kan niet binnen een bestaand programma worden aangeboden; het programma is in lijn met de nieuwe kwalificatiestructuur mbo; regionale samenwerking is voorwaarde voor aanbidding van het nieuwe programma; en een doorlopende leerlijn naar het mbo moet zijn gegarandeerd, evenals betrokkenheid van het mbo bij examinering. De ontwikkelingen bij de onderwijsinstellingen tenderen naar sectoroverstijgende beroepsoriënterende programma's.
- De vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning wordt vergroot (wijziging WVO). Het streven is om dit per 1 augustus 2008 in te laten gaan, een jaar later dan oorspronkelijk gepland. Dit uitstel laat onverlet dat de beleidsregel voor Regionale Arrangementen van kracht blijft en vmbo-scholen de kans biedt om flexibel en adequaat op veranderingen in te spelen.⁴³
- Sinds 1 augustus 2007 is een kwalificatieplicht van kracht. Dit wil zeggen dat jongeren tot achttien jaar (zonder startkwalificatie) een volledig onderwijsprogramma moeten volgen gericht op het behalen van een startkwalificatie. Hieronder valt ook het volgen van een combinatie van leren en werken, bijvoorbeeld via de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo.⁴⁴

Daarnaast heeft de invoering van het vmbo volgens onderzoek de volgende effecten gehad.

1) Lichte verschuiving van tl naar bl

De invoering van de leerwegen in het vmbo lijkt te hebben geleid tot een lichte verschuiving van het aantal gediplomeerden van vmbo-tl/gl of mavo naar vmbo-bl/kl (het oude vbo). Bij de leerlingenaantallen is deze verschuiving minder zichtbaar, wat suggereert dat het gemeenschappelijk eerste deel van het vmbo de flexibiliteit tussen de leerwegen heeft vergroot, maar ook de voorbereiding op de laatste twee jaar minder goed heeft ge-

⁴² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005.

⁴³ Het uitstel van het wetsvoorstel WVO met het oog op het vergroten van de planningsvrijheid is mede gebaseerd op het advies van de Onderwijsraad Wetsvoorstel planningsvrijheid vo. De raad meent dat uit dit wetsvoorstel een groot aantal onzekerheden zal voortvloeien en hij meent dat de noodzakelijke toetsende rol van de overheid in het kader van de doelmatigheid van het bestel in het wetsvoorstel onvoldoende aan bod komt. De staatssecretaris heeft daarom een uitstel van een jaar aangekondigd.

⁴⁴ Nieuwsbericht ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Kwalificatieplicht van kracht (1 augustus 2007).

maakt.⁴⁵ In de bl en de tl is er nauwelijks sprake van op- of afstroom. De kl kent geen opstroom, wel afstroom (in de orde van 7 à 8%).

2) Leerlingenstroom van gl naar tl

Voor de gl is er enige afstroom, maar vooral opstroom naar de tl. Veel gl-leerlingen stappen overigens tussentijds, na het derde leerjaar, over naar de tl, in 2003 wel 39%.⁴⁶ Het gaat hierbij overigens om grotendeels administratieve leerlingenstromen omdat het verschil tussen de gl en de tl slechts in één (beroepsgericht) vak zit. De voorkeur van veel leerlingen voor de tl ten opzichte van de gl valt te verklaren uit het feit dat aan de gl in eerste instantie geen doorstroomrecht naar het havo is verbonden.⁴⁷ Daarmee wordt deze leerweg als minder aantrekkelijk beschouwd en relatief weinig gekozen. Op dit moment heeft de gl wat meer mogelijkheden: leerlingen kunnen op basis van afspraken tussen scholen wel doorstromen naar het havo. In de praktijk blijkt de doorstroom van de gl naar het havo zeer beperkt, en stellen scholen vaak aanvullende toelatingseisen aan gl'ers.⁴⁸

3) Doorstroom van vmbo naar havo verbeterd, maar punt van aandacht

De invoering van het vmbo heeft niet geleid tot minder doorstroom van mavo naar havo, maar wel tot minder afstroom van het havo.

- De tussentijdse doorstroom (zonder diploma) vanuit het vmbo naar het havo is gering. Vanuit de onderbouw (leerjaren 1 en 2 voortgezet onderwijs) gaat 35% van de leerlingen rechtstreeks naar havo en vwo, maar vanuit het derde en vierde leerjaar van vmbo-gl/tl is weinig opstroom naar het havo; in het derde leerjaar zelfs minder dan 0,5% van de leerlingen. Het aantal leerlingen dat in het vierde jaar van vmbo-tl naar het havo gaat, is tussen 2002 en 2004 wel gestegen van 0,5 naar 1,7%.⁴⁹
- De doorstroom van gediplomeerden van de tl naar het havo is na de invoering van het vmbo fors gestegen van 9% in 2002 naar 16% in 2004.⁵⁰ Tegelijkertijd lijkt in ieder geval een kwart van deze leerlingen de havo-opleiding niet af te ronden en loopt ruim 10% een extra jaar vertraging op.⁵¹ Dit suggereert dat de aansluiting tussen vmbo-tl en havo een aandachtspunt is.
- Tegelijkertijd is de afstroom vanuit het havo naar de tl ook gedaald: van 8 à 9% voor de invoering van het vmbo naar rond de 6%.⁵² De overstap van havo naar de tl wordt kennelijk onaantrekkelijker gevonden dan naar het oude mavo.
- Het mavo is formeel overigens niet afgeschaft: leerlingen van de vmbo-tl ontvangen net als leerlingen van een zelfstandige mavo een mavo-diploma. Wel dreigt er een sterke tweedeling te ontstaan tussen vmbo enerzijds en havo en vwo anderzijds.

Aansluiting met havo en mbo vraagt aandacht

In het vmbo vinden interessante ontwikkelingen plaats. Meer dan in andere sectoren van het onderwijs is er aandacht voor teamteaching, competentiegericht onderwijs en het centraal stellen van de leerling. In veel gevallen weten we echter weinig over de effectiviteit.

45 Borghans & Coenen, 2007.

46 Den Boer, Geerligs, Koen & Sjenitzer, 2006.

47 Doorstroming was alleen mogelijk met toestemming van de Inspectie.

48 Van Esch & Neuvel, 2007.

49 Borghans & Coenen, 2007.

50 Borghans & Coenen, 2007; De Bruijn, 2006.

51 Korpershoek, Kuyper & Van der Werff, 2007; Van Esch & Neuvel, 2007.

52 Borghans & Coenen, 2007.

teit van dergelijke veranderingen. Vaak is het ook bijzonder lastig om dit empirisch vast te stellen.

Het beschikbare empirische onderzoek naar de effecten van de invoering van het vmbo brengt echter ook enkele knelpunten duidelijk in beeld. Binnen het vmbo lijken er iets meer leerlingen naar de lagere in plaats van de hogere leerwegen te gaan en er dreigt een mogelijke waterscheiding tussen vmbo en havo. Dit heeft overigens niet alleen negatieve effecten; het zorgt ook voor een vermindering van de afstroom vanuit het havo.

Verder blijven er enkele hardnekkige knelpunten die oplossing behoeven. Zo stagneert de groei van het aantal mensen dat een startkwalificatie behaalt. De aansluiting tussen vmbo-mbo vergt daarom bijzondere aandacht. Paragraaf 3.4 gaat nader in op de doorstroom in de beroepskolom, daarvoor komt de aansluiting tussen havo en vwo en de vervolgopleidingen aan bod.

3.3 Profielen havo en vwo: aansluiting op vervolgonderwijs nog niet verbeterd

Stand van zaken in de bovenbouw havo en vwo

De na invoering in 1997-1998 van de profielen geconstateerde knelpunten zijn al betrekkelijk snel aangepakt door een verdere herziening van de tweede fase. Voorstellen daarvoor werden per 1 augustus 2003 van kracht.⁵³ Dat bleek echter niet voldoende op te leveren⁵⁴ en na een lang en intensief maatschappelijk en politiek proces is het probleem opnieuw aangepakt. Het betrof knelpunten als versnippering van het aanbod, overlappendheid door een te grote studiebelasting en tekortschietend niveau van de basisvaardigheden, vooral wiskunde en taal. Ook betrof het moeilijkheden bij de doorstroming naar het hoger onderwijs vanwege gestelde doorstroomeisen.

Per 1 augustus 2007 is daarom een aantal wijzigingen in de vier profielen (de vier vakkenpakketten) van de bovenbouw van havo en vwo doorgevoerd. Het voorheen bestaande systeem van vakken en deelvakken is vervangen door een systeem van volledige vakken met een min of meer gestandaardiseerde omvang. Om de doorstroom en aansluiting naar vooral bètastudies te vergroten, worden de twee bètaprofielen zwaarder met bèta-vakken ingevuld. Dit heeft als nadeel dat leerlingen minder ruimte hebben om andere soorten vakken (talen, geschiedenis, economie) te kiezen. Verder bestaat meer aandacht voor versterking van de basisvaardigheden in wiskunde en Nederlands. Ook de examen-systematiek en de examenprogramma's zijn aangepast. Zo is het mogelijk gemaakt dat havisten examen afleggen in vakken op vwo-niveau. Bij doorstroom naar een vwo-school krijgen zij voor deze vakken vrijstelling. De effectiviteit van deze herziening moet worden afgewacht. Daarnaast hebben leerlingen uiteraard ook de mogelijkheid om staats-examens af te leggen.

Profielen hebben vooralsnog weinig effect gehad

Dragen de herziene profielen bij aan een betere doorstroming naar het hoger onderwijs en dragen zij bij aan talentontwikkeling bij de uiteenlopende toegeruste leerlingen?

⁵³ Bedoelde voorstellen werden geformuleerd in de beleidsnota Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo, januari 2003 en bij brief van 4 februari 2003 in de vorm van een conceptregeling aan de Tweede Kamer toegezonden door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocw0300055).

⁵⁴ Tweede Fase Adviespunt, 2005.

1) Profielen hebben aansluiting op vervolgonderwijs niet verbeterd

Hoewel een groeiend aantal leerlingen van havo naar hoger beroepsonderwijs en van vwo naar wetenschappelijk onderwijs doorstroomt, lijkt de invoering van profielen daarop weinig effect te hebben gehad. In beide gevallen gaat het om trends die al jaren geleden zijn ingezet.⁵⁵

Uitval en wisselen van studie in het hoger onderwijs zijn in de periode 1998-2003 stabiel gebleven. De belangrijkste reden om te stoppen is een verkeerde studiekeuze. De uitval is echter hoog: gemiddeld heeft slechts 50% van de studentenpopulatie na zes jaar een diploma. Het probleem van de relatief hoge uitval in het eerste jaar is onderwerp van het komende advies *Succesvol starten in het hoger onderwijs* van de Onderwijsraad.

Onderzoek van Van Langen, Kurver en Vierke (2007) geeft aan dat met name het c&m-profiel (cultuur & maatschappij) in het havo geen logische aansluiting biedt op vervolgonopleidingen. Verder merken zij op dat de aansluitingsproblemen rond de natuurprofielen en het c&m-profiel vooral meisjes betreffen.

2) Profielen lijken geen gevolg te hebben gehad voor afstroom vanuit het vwo

Er zijn geen aanwijzingen dat invoering van profielen heeft geleid tot een grotere afstroom vanuit het vwo. Er wordt hier ook weinig afstroom geconstateerd. Dat kan echter wijzen op een zware en verborgen selectie binnen het vwo. Scholen adviseren mogelijk leerlingen te kiezen voor de makkelijke profielen, met name c&m, uit vrees voor rendementsverlies.⁵⁶ Het ongelijke niveau van de profielen is een knelpunt dat nog moet worden aangepakt. Het c&m-profiel lijkt in de huidige vorm bijvoorbeeld onvoldoende waarborgen te bieden voor een succesvolle vervolgonopleiding. Dit profiel lijkt een alternatief te zijn voor afstroom naar het havo, en daarmee de oude 'pretpakketten' (de keuze voor een vakkenpakket zonder wiskunde en met relatief gemakkelijke vakken) van vóór de profielstructuur te vervangen.

Profielcommissies bepleiten twee profielen in plaats van vier

In september 2007 hebben de profielcommissies een advies uitgebracht met voorstellen voor de verdere ontwikkeling van de profielen voor de langere termijn. Daarin pleiten de profielcommissies voor een vermindering van het aantal profielen van vier naar twee: een natuurprofiel en een maatschappijprofiel. Hierdoor zou er een betere aansluiting moeten komen met het vervolgonderwijs en zou er een grotere doorstroom moeten ontstaan naar bèta-opleidingen. Daarnaast introduceren de profielcommissies twee brede leergebieden voor alle leerlingen: natuurkennis en maatschappijkennis. De profielcommissies menen verder dat een verhoogde keuze voor bètaprofielen gestimuleerd kan worden door de keuze ervoor op een later moment in de schoolloopbaan te leggen.

De staatsecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft in een reactie echter aangegeven niet te voelen voor verdere ingrijpende structuurwijzigingen rond de profielen. De staatsecretaris geeft de voorkeur aan verbetering van het onderwijsprogramma binnen de nieuwe profielen zoals die per 1 augustus 2007 zijn ingevoerd.⁵⁷

55

Borghans & Coenen, 2007.

56

Van Langen e.a., 2007.

57

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007c.

Invoering van profielen heeft nog niet geleid tot betere aansluiting op vervolgonderwijs

De invoering van de profielen in havo/vwo lijkt niet te hebben geleid tot verbetering van de aansluiting op het vervolgonderwijs. Weliswaar groeit de doorstroom naar het hoger onderwijs, maar dit is een trend die al voor de invoering van de profielen is ingezet. Een knelpunt is bijvoorbeeld dat het c&m-profiel geen goede aansluiting lijkt te bieden op sommige vervolgonopleidingen (met name in het havo). Het moet nog worden afgewacht in hoeverre de aanpassing van de profielen in de bovenbouw van havo/vwo per 1 augustus 2007 een deel van deze knelpunten oplost.

3.4 Herontwerp mbo: knelpunten in de uitvoering

Geschiedenis herstructurering mbo

De grootscheepse herstructurering van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie begon met de svm (sectorvorming en vernieuwingsoperatie). Hij vond zijn voorlopige afronding in de aanvaarding van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs). De herstructurering had vooral betrekking op bestuurlijke concentratie en de vorming van roc's (regionale opleidingencentra). Inmiddels vraagt ook de inhoudelijke vernieuwing van de opleiding hernieuwde aandacht.

In 1990 wijzigde de Tweede Kamer de WVO op een aantal punten rond sectorvorming en vernieuwing van het mbo. Deze wijzigingen hadden betrekking op fusie, schaalvergroting en sanering van het bestaande mbo (dat integraal in de zogenoemde Mammoetwet voor het voortgezet onderwijs opgenomen werd). Per 1 augustus 1991 was het mbo in sectoren verdeeld en konden multisectorale scholen gestart worden. Na deze meer structurele zaken kon vanaf 1991 meer aandacht aan inhoudelijke zaken worden besteed. Onder meer vond inhoudelijke en bestuurlijke integratie van het mbo en het kort mbo plaats.

Het beroepsonderwijs kreeg uiteindelijk haar eigen wet in de vorm van de WEB, die in 1995 werd aangenomen en per 1 januari 1996 van kracht werd. Het mbo werd daarmee uit de WVO gelicht waar het sedert 1968 onderdeel van was. De WEB regelt ook de (volwassenen)educatie en het vroegere vormingswerk voor jongeren.

Doelen herontwerp mbo

Bij het huidige proces van vernieuwing van het mbo gaat het om de volgende doelstellingen:

- het in nauwe samenwerking met de kbb's (kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) invoeren van een nieuwe kwalificatiestructuur voor het mbo; en
- de introductie en implementatie van nieuwe onderwijsconcepten die in lijn zijn met de vernieuwde kwalificatiestructuur (herontwerp mbo).

Deze operatie betekent de omzetting van de vroegere, tamelijk specifieke eindtermen naar bredere kwalificatieprofielen, het op basis van de kwalificaties ontwerpen en implementeren van de programmering, de inrichting en de examinering van het beroepsonderwijs, en de ontwikkeling en implementatie van een variëteit aan leervormen. De overkoepelende term hiervoor is competentiegericht beroepsonderwijs. Het aantal formele opleidingen wordt teruggebracht van ongeveer 700 naar ongeveer 240. In de praktijk is de vermindering van het aantal uitstroombprofielen echter minder spectaculair, dit zijn er nog steeds circa 430.

Het begrip opleiding blijft het centrale concept in de ontwikkeling van het onderwijsaanbod, maar de clustering van opleidingen in bredere domeinen (tien à twaalf) is volgens de Adviesgroep VMBO een serieuze optie om het mbo-aanbod inzichtelijker te maken voor leerlingen. Ook naar de mening van de raad is een sterke clustering van opleidingen wenselijk, zeker waar het gaat om de mbo 3-4-opleidingen waar het primair gaat om het bereiken van brede inzetbaarheid op een bepaald werk- en denkniveau.

De invoering van een nieuwe kwalificatiestructuur en daarop gericht onderwijs moet in de visie van het Procesmanagement Herontwerp MBO leiden tot de volgende effecten:⁵⁸

- operationalisering van de doorstroomagenda zoals voorgesteld door de commissie-Boekhoud in 2001; dat wil zeggen verdere reductie van uitval, en forse toename van de interne doorstroom en van die naar het hoger beroepsonderwijs;
- ontwikkeling en implementatie van een onderwijsconcept (schoolconcept) dat als het ware om de loopbaan van de leerling is gebouwd;
- middelbaar beroepsonderwijs dat in staat is op een alerte en succesvolle wijze mee te bewegen met de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving; en
- realisatie van een bedrijfsvoering op het niveau van de onderwijsinstelling, die gebaseerd is op de nieuwe kwalificatiestructuur, de nieuwe onderwijsconcepten en de loopbaan van de leerling.

De raad heeft grote twijfels of deze ambitieuze doelstellingen in de praktijk voor het gehele mbo haalbaar zijn. Vooral de aansluiting op de behoeften en vragen van de arbeidsmarkt (in termen van gewenste vakkennis en vaardigheden) is van groot belang om de legitimiteit van het beroepsonderwijs vast te houden. De hoofdmoot van het mbo blijft bestaan uit opleidingen op mbo 2- en mbo 4-niveau. Het mbo 2-niveau biedt een basisberoepsopleiding die primair gericht is op de arbeidsmarkt. Het mbo 4-niveau heeft betrekking op middenkader- en specialistenopleidingen die mede gericht zijn op doorstroom naar het hbo, waarbij een derde van de gediplomeerden eerst de arbeidsmarkt opzoekt. Naast deze beide hoofdstromen zijn er relatief kleine stromen op mbo 1- en mbo 3-niveau. Op mbo 1-niveau kunnen leerlingen drempelloos instromen, deze assistentopleidingen zijn vooral gericht op algemene vorming en sociale redzaamheid. Een variant hiervan is de arbeidsmarktgekwalificeerde assistentopleiding.⁵⁹ Op mbo 3-niveau bestaan tot slot vakopleidingen. Zij zijn uitgebreider dan de basisberoepsgerichte mbo 2-opleidingen. In vergelijking met de mbo 4-opleidingen hebben zij echter slechts beperkte doorstroommogelijkheden naar het hbo.

Stand van zaken herontwerp mbo

- In de huidige experimentele periode is een groot aantal kwalificatiedossiers geformuleerd (140) volgens de nieuwe opvattingen. Op veel mbo-instellingen is onderwijs aangepast. De doorstroom naar zowel arbeidsmarkt als het hbo zou moeten verbeteren dankzij de bredere beroepskwalificaties waarvoor opgeleid wordt.

58
59

Procesmanagement herontwerp mbo, 2005.

Om de positie van bepaalde jongeren op de arbeidsmarkt te verbeteren en vooral voortijdig schoolverlaten tegen te gaan heeft het ministerie van OCW de mogelijkheid van een mbo 1-opleiding arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent geïntroduceerd. De opleiding richt zich op personen die vaak een praktische instelling hebben, veel behoefte aan begeleiding, nog niet goed weten wat ze willen en weinig zelfvertrouwen. In het schooljaar 2004-2005 namen ruim tweeduizend leerlingen deel aan deze opleidingsvorm (Faber, 2006).

- Naast de kwalificatiedossiers is het brondocument *Leren, loopbaan en burgerschap* ontwikkeld (versie april 2007).⁶⁰ Het document is onlosmakelijk verbonden met het kwalificatiedossier: leerlingen worden dus beroepsgericht opgeleid en krijgen in samenhang daarmee een algemene vorming (persoonlijke ontwikkeling: leer-, loopbaan- en burgerschapscompetenties). Voor deze drie domeinen zijn of worden aparte documenten vervaardigd. Voor het vak Nederlands moet op elk van de vier niveaus in de kwalificatiestructuur een basisniveau vastgelegd worden. De eisen voor het vak Nederlands worden met ingang van het cursusjaar 2007-2008 van kracht en worden daarmee onderdeel van het examen. Op termijn gaan ook landelijke eisen voor de moderne vreemde talen en voor rekenen/wiskunde gelden.
- Het was de bedoeling dat de herziening van de kwalificatiestructuur en het herontwerp mbo per 1 augustus 2008 structureel zouden worden ingevoerd. De overheid heeft echter besloten de experimentele periode te verlengen tot 1 augustus 2010. Op dat tijdstip moet de nieuwe structuur in werking treden en zijn de instellingen verplicht om opleidingen in lijn met de nieuwe kwalificatiedossiers aan te bieden. De staatssecretaris zet de redenen voor het uitstel uiteen in haar brief van 5 april 2007 aan de Tweede Kamer.⁶¹ Vooral onvoldoende besef van de implementatieproblematiek bij dit soort innovaties en de weinig gelukkige aansturingsstructuur bleken niet bevorderlijk voor een goed verloop. Dit wordt bevestigd door een tussenevaluatie van Berenschot en de beleidsreactie daarop.⁶² Het aanbod van nieuwe opleidingen komt moeizaam van de grond en gaat gepaard met veel klachten over de kwaliteit van het onderwijs (zoals een gebrekkige begeleiding en onvoldoende contacturen) en de examens. Ook is de organisatie van de instellingen niet goed voorbereid op de invoering van het zogeheten competentiegericht onderwijs. Dit wordt bovendien bemoeilijkt doordat de registratie en bekostiging van opleidingen niet goed aansluiten op het systeem van competentiegericht onderwijs. De Onderwijsraad (2007b) constateert in het advies *Versteving van kennis in het onderwijs II* dat implementatie van het herontwerp mbo mede bemoeilijkt wordt doordat onduidelijk blijft waarom de vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur zou moeten leiden tot een standaard didactisch model (het competentiegericht onderwijs) voor alle leraren en leerlingen. Om die reden pleit de raad ervoor om de versobering van de kwalificatiestructuur en vernieuwingen van de didactiek te ontkoppelen.
- De staatssecretaris van OCW meldt in haar brief van 6 april 2007 aan de Tweede Kamer dat zij “de komende maanden” wil benutten om na te gaan hoe de mbo-bekostiging zodanig kan worden dat deze goed aansluit op het herontwerp mbo en de herziene kwalificatiestructuur.⁶³ Flexibilisering van leerwegen tegen de achtergrond van individualisering en ontwikkeling van een kennis-samenleving vormt wat haar betreft de kern daarvan. Mogelijk dat de roc's door financieringsprikkels die in lijn zijn met de beoogde doelen, meer oog krijgen voor talentontwikkeling en doorstroom naar het hoger onderwijs.

60 *Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht onderwijs, 2007.*

61 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007d.*

62 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007e.*

63 *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007f.*

Knelpunten in kwalificatiestructuur en didactiek vragen om gescheiden aanpak

Op dit moment wordt sterk ingezet op het terugdringen van voortijdige uitval (zie bijvoorbeeld *Aanval op de uitval*).⁶⁴ De hier beschreven hervormingsoperatie zou daaraan ook moeten bijdragen, vooral vanwege het aantrekkelijk maken van het onderwijs voor de leerlingen en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt (competentiegericht onderwijs).

De Inspectie geeft aan dat het op dit moment nog niet mogelijk is om aan te tonen dat het herontwerp heeft geleid tot een betere voorbereiding op de beroepspraktijk.⁶⁵ Circa 30% van de opleidingen is van mening dergelijke resultaten aantoonbaar te boeken, nog eens 30% van de opleidingen geeft aan dat dit min of meer het geval is. Deze resultaten lijken echter weinig betrekking te hebben op de aansluiting met vmbo en hbo, respectievelijk 60% en 80% van de opleidingen ziet daarin geen verbetering.

In de begeleidende brief aan de Kamer stelt de staatssecretaris: "In de aanpassingen die de opleidingen inmiddels hebben doorgevoerd onder invloed van de gehouden evaluaties, ziet de inspectie aanwijzingen dat competentiegericht opleiden zich ontwikkelt in de richting van een nieuw evenwicht. De slinger lijkt weer gedeeltelijk terug te gaan: van veel zelfstandig leren naar een mix van zelfstandig leren, gevarieerde werkvormen en meer structuur."⁶⁶

De uitvoering blijkt echter problematisch te verlopen, mede doordat de didactische vernieuwing van het onderwijs gepaard gaat met onduidelijkheden rond de kwalificatiedossiers en zaken als de organisatie en de bekostiging. Het lijkt de raad daarom verstandig om de vernieuwingen van de kwalificatiestructuur en de didactiek van elkaar los te koppelen. Om te beginnen in het op doorstroming gerichte lang mbo, aangezien de activiteiten van de kbb's op het gebied van de kwalificatiestructuur daar minder van belang zijn dan in het kort mbo. Er zijn echter in het algemeen voldoende redenen om 'wat' en 'hoe' scherper te scheiden: de staatssecretaris gaat samen het bedrijfsleven over het 'wat', de scholen gaan over het 'hoe'. Het is onverstandig het 'wat' in termen van het 'hoe' te gaan omschrijven, zoals nu geschiedt. Dat zijn verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden die duidelijk gescheiden behoren te blijven.

3.5 Ontwikkeling beroepskolom gematigd positief

Een vernieuwingsoperatie die nauw verbonden is met het herontwerp mbo, maar ook het vmbo en hbo bestrijkt, betreft het aanbrengen van meer samenhang tussen de drie beroepsgerichte onderwijssectoren, de zogenoemde beroepsonderwijskolom.

Doelen ontwikkeling beroepskolom

In maart 2001 presenteerde de door minister Hermans van OCW ingestelde commissie-Boekhoud (Commissie Doorstroomagenda Beroepsonderwijs, 2001) de zogenoemde *Doorstroomagenda*. De hoofdboodschap van dat advies was: *meer* leerlingen, deelnemers en studenten beter initieel opleiden via de weg vmbo-mbo-hbo. Meer beter initieel opgeleiden betekent meer kwalificatiewinst door verbeterd rendement (meer diploma's)

64 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.

65 Inspectie van het Onderwijs, 2007c.

66 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007g.

en vergrote doorstroom. De kern van deze innovatie betreft het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling. Beleid en maatregelen moeten gericht zijn op een optimale (school)loopbaanontwikkeling en -begeleiding. Sinds de introductie van de *Doorstroomagenda* staat de route vmbo-mbo-hbo bekend als de beroeps(onderwijs)kolom, en is deze opnieuw gewaardeerd als volwaardig alternatief naast de route via het havo naar het hbo.

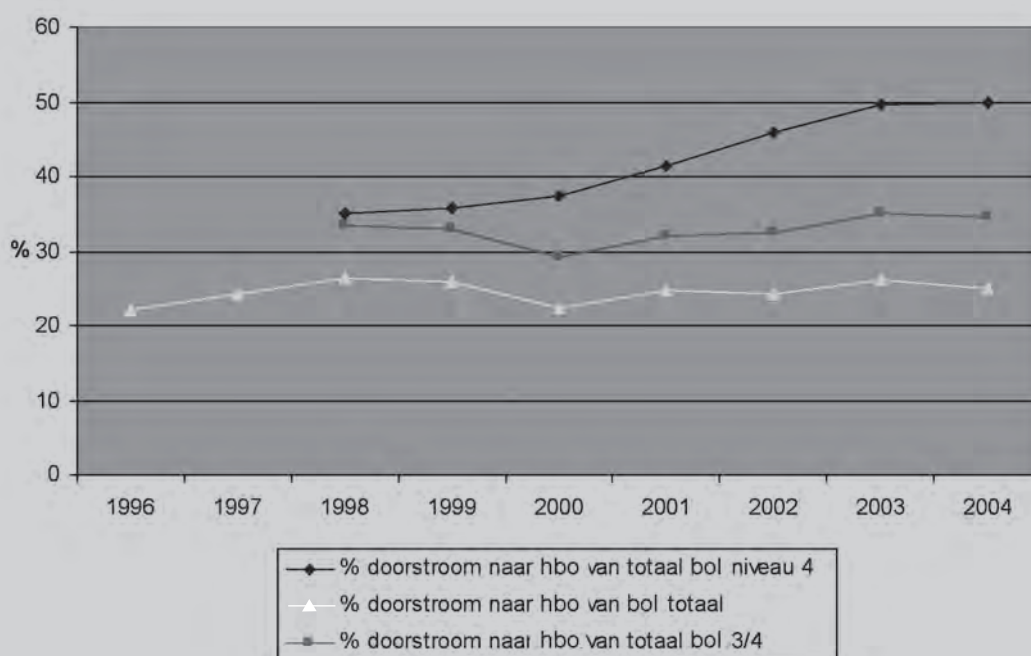
Het realiseren van de doelen van kwalificatiewinst en betere doorstroom vereist onder meer: loopbaanbegeleiding op maat; een geëigende pedagogisch-didactische benadering die deelnemers bindt en boeit; bevordering van de verticale samenwerking tussen scholen voor beroepsonderwijs; samenwerking met het bedrijfsleven; en extra langdurige investeringen door de overheid, die zich hierbij stimulerend en faciliterend opstelt.

Stand van zaken beroepskolom

1) Beeld van beroepskolom over het geheel licht positief

Het succes van de beroepskolom ligt vooral in de slaagkans van mbo-leerlingen en de doorstroom van mbo'ers naar het hbo. Deze is sinds 2000 licht toegenomen.⁶⁷ Figuur 2 laat deze ontwikkeling zien; de kleine tijdelijke daling in 2000 is het gevolg van de invoering van de WEB, waardoor leerlingen met een mbo 3-diploma niet langer werden toegelaten tot het hbo.

Figuur 2: Gediplomeerde doorstroom van mbo/bol naar hbo, 1996-2004



Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt

67 Den Boer, Geerlings, Koen & Sjenitzer, 2006.

De interne doorstroom van mbo-2 naar mbo-3 of mbo-4 is nog steeds gering, in de orde van 6%. Dit suggereert dat een grotere doorstroom van vmbo naar mbo-3 en -4 het meest effectief is om de doorstroom naar het hbo te vergroten. Over het geheel is het beeld gematigd positief.

2) Doorstroom vanuit vmbo naar mbo vrijwel gelijk

De doorstroom vanuit het vbo-deel naar mbo-bol (beroepsopleidende leerweg) is gestegen van 60% in 1998 naar ruim 65% in 2004. De invoering van het vmbo lijkt daarop echter vrijwel geen effect te hebben gehad, voor en na de invoering lag de doorstroom rond de 65%. Het aandeel van vmbo-tl-gediplomeerden in de doorstroom naar mbo-bol is iets gedaald; deze groep gaat wat meer naar het havo. De doorstroom naar mbo-bbl (beroepsbegeleidende leerweg) is licht gedaald na de invoering van het vmbo. Deze was echter al een jaar eerder ingezet, zodat het aannemelijker is dat de daling samenhangt met de teruglopende conjunctuur. De leer-werktrajecten in het mbo zijn sterk conjunctuurgevoelig: zodra de arbeidsmarkt krap is, zijn werkgevers weer meer geneigd in de bbl te investeren.⁶⁸

Aan de benedenzijde wordt geprobeerd om de overgang van vmbo naar mbo te verbeteren: via leer-werktrajecten en via de assistentenroute. Bij het leer-werktraject volgen leerlingen in leerjaar 3 en 4 van het vmbo een groot buitenschools praktijkgedeelte, dat in samenwerking met een roc wordt gerealiseerd. Bij de assistentenroute kunnen vmbo-scholen opleidingen op het niveau van mbo-1 binnen hun eigen school realiseren.⁶⁹ Inmiddels zijn de eerste leer-werktrajecten en assistentenopleidingen geëvalueerd. De resultaten lijken positief: alle betrokken partijen zijn enthousiast en de doorstroom naar het mbo is vrijwel vergelijkbaar met de bl. Dit is boven verwachting omdat het gaat om een groep leerlingen die de bl niet aankon.⁷⁰

Overigens moet opgemerkt worden dat getalsmatig gezien het aandeel van de leerlingen op niveau-1 in het totale bestand van mbo-leerlingen gemiddeld niet meer dan 5% bedraagt. In 2005 ging het om 22.787 leerlingen.⁷¹ In de discussies rond voortijdig schoolverlaten en problemen in en imago van het mbo gaat het vaak om deze groep, die maar een zeer klein deel van het mbo uitmaakt.

3) Doorstroom van mbo naar hbo vlakkt af

Er is een toename van doorstroom vanuit het mbo 4-niveau naar het hbo, maar vanuit het mbo-3 is deze minder geworden. Per saldo is de doorstroom vanuit mbo naar hbo na invoering van de WEB daardoor tijdelijk afgenomen, zoals ook blijkt uit figuur 2.⁷² De doorstroom vanuit mbo-4 naar hbo is vanaf 1998 echter geleidelijk gestegen van 35% naar 50% in 2004. Er is nu sprake van een afvlakking, de omvang van de doorstroom lijkt zich te stabiliseren. Hier zit waarschijnlijk nog weinig potentieel voor een verhoogde bijdrage aan de doelstelling van 50% hogeropgeleiden. Ook van een doorstroom van mbo-2 naar mbo-3 of -4 hoeft blijkbaar weinig heil in dit opzicht verwacht te worden; deze opstroom is, ondanks de verwachtingen bij het vormen van de roc's, gering en

68 Borghans & Coenen, 2007.

69 Vergelijk de aka-opleidingen zoals beschreven in paragraaf 3.4.

70 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005b.

71 PriceWaterhouseCoopers & Kenniscentrum BeroepsonderwijsArbeidsmarkt, 2006.

72 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2004.

bedraagt al jaren niet meer dan 6%.⁷³ Mogelijke maatregelen om toch meer uit de mbo-populatie te halen zijn bijvoorbeeld een duidelijke tweejarige doorstroomvariant in het mbo⁷⁴ en betere loopbaanbegeleiding. De branche-organisaties lijken daarentegen meer te zien in een versneld hbo-traject na een volwaardige mbo-opleiding.⁷⁵

Versnelde mbo-opleiding voor leerlingen met goede cijfers

Een voorbeeld van een versnelde mbo-opleiding is de tweejarige opleiding mhbo Economie Excellent 4. Roc ASA biedt deze opleiding aan voor leerlingen met een diploma vmbo-tl of een overgangsbewijs van havo-3 naar havo-4 met minimaal een 7 voor de vakken Nederlands, Engels, economie en wiskunde. Leerlingen met lagere cijfers kunnen dezelfde opleiding in drie jaar volgen.

Bron: www.rocasa.nl

Het LICA (Landelijk expertise- en InformatieCentrum Aansluiting hbo, 2006) schat op basis van rendementen en doorstroomcijfers van de beroepskolom dat ongeveer één op de vijf gediplomeerde vmbo'ers via het mbo op het hbo terechtkomt, waarvan uiteindelijk minimaal 11% een hbo-diploma verwerft. Het uiteindelijke percentage ligt nog een paar procent hoger doordat ook nog een groep vmbo-leerlingen via het havo naar het hbo doorstroomt. Het LICA meent dat verondersteld mag worden dat op het traject vmbo-mbo-hbo bij een goede en tijdige loopbaanbegeleiding nog veel leerlingen te winnen zijn voor een hbo-opleiding en aldus kunnen bijdragen aan de gewenste verhoogde deelname aan het hoger onderwijs. Zo doen de mbo'ers het op dit moment in het hbo ongeveer net zo goed als havisten, over een periode van enkele jaren gerekend slaagt ongeveer 65% van deze leerlingen.⁷⁶ Verder zijn de verschillen in studiesucces tussen hbo-studenten van verschillende mbo-sectoren relatief klein, met uitzondering van de technische en gezondheidsopleidingen.⁷⁷

Beroeps(onderwijs)kolom heeft zich goed ontwikkeld maar lijkt plafond te bereiken

Geconstateerd kan worden dat de doorstroom van vmbo naar mbo de afgelopen jaren licht is gestegen, maar dat de invoering van het vmbo daarop geen effect lijkt te hebben gehad. Tegelijkertijd lijkt de groei van de doorstroom van mbo naar hbo af te vlakken. Het is de vraag in hoeverre een verdere stijging van de directe doorstroom van mbo naar hbo mogelijk en ook wenselijk is. Een verdere vergroting van deze doorstroom zal in ieder geval een aanzienlijke inspanning vergen. Van de interne doorstroom van mbo 2-opleidingen naar mbo 4-opleidingen behoeft blijkbaar weinig te worden verwacht; de omvang daarvan ligt al jaren rond de 6%.

3.6 Loopbaanoriëntatie en -begeleiding onderbelicht

Stand van zaken loopbaanoriëntatie en begeleiding

Zowel in de WVO als in de WEB is het onderwerp loopbaanoriëntatie en -begeleiding opgenomen. Het gaat hierbij om de verdere ontwikkeling van keuzebegeleiding zoals die in

73 Den Boer e.a., 2006.

74 Van der Velden, 2006.

75 Dit kwam naar voren tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers van branche-organisaties op 22 mei 2007.

76 Den Boer, Geerlings, Koen & Sjenitzer, 2006.

77 Landelijk expertise- en InformatieCentrum Aansluiting, 2006.

de vorm van studielessen bij de invoering van de Mammoetwet wettelijk verankerd werd. Ook de figuur van de decaan werd toen geïntroduceerd.

Onder meer de *Doorstroomagenda Beroepsonderwijs* beklemtoont de noodzaak van onderwijs dat nauw aansluit bij de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen.⁷⁸ Dat vereist naast onderricht in kennis en vaardigheden ook loopbaanbegeleiding. Een goede loopbaanbegeleiding zou moeten leiden tot betere keuzes van leerlingen, een betere motivatie, minder voortijdige uitval, gemotiveerdere voorbereiding op vervolgkeuzen van studie of werk, en inzicht in eigen voorkeuren en mogelijkheden van leerlingen.⁷⁹

Scholen bepalen zelf op welke wijze ze vormgeven aan loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Het lijkt daarbij van belang dat loopbaanoriëntatie- en begeleiding een integraler onderdeel vormt van het onderwijs. LICA (2006) stelt bijvoorbeeld, dat de loopbaan pas dan centraal kan staan als de begeleiding ervan en de verbindingen met het onderwijsproces en met de beroepspraktijk op orde zijn. Daarbij gaat het om activiteiten en programma's die een met het onderwijsproces geïntegreerde studieloopbaanbegeleiding realiseren; het aanleggen en onderhouden van (doorstroom)portfolio's is daar een onderdeel van.

Ook de Adviesgroep VMBO (2006) koerst op een integrale benadering. Deze adviesgroep stelt dat keuzebegeleiding een beroep doet op de oriënterende en voorbereidende functie van het vmbo. Het vraagt van de school niet alleen oog te hebben voor het behalen van het examen, maar ook te zorgen voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding als integraal onderdeel van de opleiding. Ook in het brondocument *Leren, loopbaan en Burgerchap* (2007, versie april 2007)⁸⁰ is loopbaanoriëntatie en -begeleiding uitdrukkelijk integraal onderdeel van het onderwijsaanbod.

De NVSNVL (vereniging van schooldecanen en leerlingbegeleiders) daarentegen is van mening dat loopbaanoriëntatie en -begeleiding een vak is en een vaste plaats zou moeten krijgen in het programma van de bovenbouw (van havo en vwo). Alle leerlingen moeten verplicht worden om dit vak naar behoren af te sluiten.⁸¹ Loopbaanoriëntatie en -begeleiding kan dus op uiteenlopende wijze in het onderwijs aan de orde komen.

Wensen van leerlingen

Leerlingen zijn op school met hun toekomst bezig. Daarbij willen ze graag begeleid worden. Examen- en studiebegeleiding en oriëntatie op hun toekomstige beroep of vervolgopleiding scoren hoog. Toch vinden veel leerlingen dit maar één kant van de medaille. Waar ze behoefte aan blijken te hebben, is de vorming van toekomstgedachten in breder perspectief, zodat ze hun leerloopbaan adequater kunnen plannen. Uit gesprekken met mentoren komt naar voren dat de studiekeuzebegeleiding meestal halverwege of aan het einde van het derde leerjaar plaatsvindt. Van loopbaanbegeleiding vóór die tijd is zelden sprake.

Bron: KPC Groep, Ruimte laten, keuzes bieden. Op basis van een onderzoek uitgevoerd onder 1000 leerlingen (3 en 4 havo/vwo) en 35 klassenmentoren op 10 scholen.

⁷⁸ Commissie Doorstroomagenda Beroepsonderwijs, 2001.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Meijer, Kuijpers & Bakker, 2006.

⁸⁰ Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht onderwijs, 2007.

⁸¹ Brief van de NVSNVL aan de voorzitter van de Profielcommissies N&T/N&G en E&M/C&M van 19 maart 2007.

Onderzoek naar loopbaanoriëntatie en -begeleiding

Onderzoek naar de uitvoering en effecten van loopbaanoriëntatie en -begeleiding is helaas beperkt. Dat neemt niet weg dat Borghans en Golsteyn (2006) aanwijzingen vinden dat loopbaanoriëntatie en -begeleiding effectief kunnen zijn. Zo blijken betere voorlichting door bijvoorbeeld gastlessen van mensen uit de praktijk en goede studiekeuzelessen de belangstelling voor technische opleidingen te kunnen vergroten.

Het eerdergenoemde onderzoek van Meijer e.a. (2006) concludeert dat er slechts op zeer geringe schaal sprake is van een goed ontwikkelde praktijk van loopbaanoriëntatie en -begeleiding binnen het vmbo en mbo. De wijze waarop aan loopbaanbegeleiding wordt gedaan kenmerkt zich door zwakke tot matige leeromgevingen. Bovendien is weinig sprake van instellingsbeleid met betrekking tot loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Wel is er een toename in het gebruik van bepaalde instrumenten zoals portfolio's en persoonlijke ontwikkelingsplannen voor leerlingen. Maar, zo constateren de onderzoekers, deze worden overwegend ingezet voor de studieloopbaan en veel minder voor bevordering van de reflectie op de arbeids- en/of levensloopbaan. Leraren zijn heel snel geneigd studieproblemen door te verwijzen.

Er is wel een verschil tussen opleidingen: zorgopleidingen zijn het meest ver in de ontwikkeling van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, de techniekopleidingen daarentegen doen er weinig aan. In het vmbo is wel sprake van een breed beleid gericht op loopbaanoriëntatie en -begeleiding, maar dan alleen in de onderbouw, en daarbij vooral gericht op de keuze voor de studierichting in de bovenbouw. Het onderzoek laat ook zien dat hoe sterker de arbeidsidentiteit is, hoe minder er het voornemen is te stoppen met de opleiding. Een vergelijkbaar onderzoek in het avo is ons niet bekend. De indruk is dat loopbaanoriëntatie en -begeleiding nog tamelijk vrijblijvend behandeld worden en weinig structureel zijn ingebed.

Ook de bekendheid van bepaalde vervolgopleidingen bij decanen en mentoren laat te wensen over. Zo is de AOC Raad bijvoorbeeld met een voorlichtingscampagne gestart om de bekendheid van de mbo-opleidingen in het groen onderwijs bij docenten in met name het vmbo te vergroten.⁸²

Uit een inventarisatie door Leenders en Stokking in het voortgezet onderwijs blijkt volgens de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) dat loopbaanoriëntatie en -begeleiding onderdeel zijn van het curriculum, maar dat het daarbij ontbreekt aan afstemming tussen de verschillende betrokkenen. Zo is er geen heldere taakverdeling tussen mentoren, docenten en decanen. Ook is er weinig discussie over het doel van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, dat vooral gericht lijkt op informatievoorziening en minder op het ontwikkelen van loopbaancompetenties bij leerlingen.⁸³

⁸² Nieuwsbericht AOC-raad. Zie www.aocraad.nl.

⁸³ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002.

Loopbaancompetentie

Op het Helen Parkhurst College te Almere leren leerlingen zelf loopbaankeuzes te maken. Decaan Peter Huwae: "Veel scholen vinden dat zij moeten bepalen welk niveau de leerling aankan. Bij ons spelen leerlingen en ouders de hoofdrol bij de keuze voor niveau en profiel. In onze maatschappij moet een mens leren vooruit te kijken. Je moet jezelf kunnen inschatten ten opzichte van kansen die zich voordoen. Dat is een competentie, de zogenaamde loopbaancompetentie. Wij helpen kinderen om die te ontwikkelen." [...]

De ultieme consequentie is dat een aantal leerlingen een keuze maakt tegen het advies van de docenten in. In dat geval komt er een gesprek met de leerling en de ouders. Als de leerling na dat gesprek nog steeds door wil naar de klas van keuze, dan mag dat 'op eigen risico'. Dat wil zeggen dat de leerling niet mag doubleren in zijn nieuwe klas. Huwae: "Het gaat om ongeveer 5 procent van de leerlingen, een à twee per klas. In acht klassen 3hv gingen vier jaar geleden twaalf leerlingen 'op eigen risico' door. Zes daarvan hebben het diploma onvertraagd gehaald. In de helft van de gevallen hadden wij dus de verkeerde keuze gemaakt."

VO-magazine, 1(2), november 2006

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding vragen nog steeds aandacht

Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding zou dus naast andere effecten bij kunnen dragen aan een betere doorstroom en aan het vermijden van voortijdige uitval. Recent heeft ook de Tweede Kamer het verband gelegd tussen hoge schooluitval en verkeerde studiekeuze.⁸⁴ De twee belangrijkste knelpunten waarmee loopbaanoriëntatie en -begeleiding kunnen worden verbonden zijn dus onvoldoende doorstroom en voortijdige uitval.

3.7 Conclusies

Recente hervormingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar onderwijs laten een gemengd beeld zien, zonder dat sprake is van enorme verslechtingen of verbeteringen. Dankzij de hervormingen lijkt een aantal problemen opgelost, maar sommige knelpunten zijn blijven bestaan of hebben plaatsgemaakt voor nieuwe. Van een aantal hervormingen is het overigens nog te vroeg om de resultaten te bepalen.

De herinrichting van de *onderbouw voortgezet onderwijs* is nog in volle gang, zodat het te vroeg is om daar conclusies over te trekken. Het is wel duidelijk dat de doelen van de invoering van de basisvorming die daaraan vooraf ging, niet gerealiseerd zijn. Er is onvoldoende draagvlak om de selectie voor alle leerlingen uit te stellen.

De *invoering van het vmbo* heeft tot knelpunten en lichtpunten geleid. Het lijkt erop dat binnen het vmbo de flexibiliteit tussen opleidingen is vergroot, maar dat er ook iets meer leerlingen naar de lagere in plaats van de hogere leerwegen gaan. Daarnaast dreigt een mogelijke waterscheiding tussen vmbo en havo. Dit heeft overigens niet alleen negatieve effecten: het zorgt ook voor een vermindering van de afstroom vanuit het havo. De tussentijdse doorstroom vanuit vmbo naar havo is gering, maar wellicht gestegen. De

84

Brief van de staatsecretaris Onderwijs aan de Tweede Kamer van 2 april 2007 als antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid De Rooij.

gediplomeerde doorstroom van vmbo-tl naar havo is fors gestegen, zij het dat niet precies duidelijk is hoe succesvol deze leerlingen in het havo zijn.

De *invoering van de profielen* in havo/vwo heeft tot dusver niet geleid tot een verbetering van de aansluiting op het vervolgonderwijs. Weliswaar groeit de doorstroom van havo naar hoger beroepsonderwijs en van vwo naar wetenschappelijk onderwijs, maar dit is een trend die al voor de invoering van de profielen is ingezet. Een knelpunt is bijvoorbeeld dat het c&m-profiel geen goede aansluiting lijkt te bieden op sommige vervolgopleidingen (met name in het havo). Een aantal van de knelpunten is aangepakt door de aanpassing van de profielen in de bovenbouw van havo/vwo per 1 augustus 2007.

Het *herontwerp mbo* is een omvangrijke vernieuwingsoperatie van zowel de kwalificatiestructuur als de didactiek in de richting van een competentiegericht onderwijsaanpak. De implementatie daarvan lijkt in de uitvoering tot de nodige knelpunten te leiden. De verlengde experimentele periode lijkt dan ook noodzakelijk om deze knelpunten te kunnen oplossen. Daarbij lijkt het de raad verstandig om de vereenvoudigingen van de kwalificatiestructuur los te behandelen van allerlei veranderingen in de didactiek die scholen en docenten zelf moeten kunnen bepalen.

De *beroeps(onderwijs)kolom vmbo-mbo-hbo* lijkt redelijk succesvol. Met name de doorstroom vanuit mbo-4 (bol) naar het hbo is de laatste jaren toegenomen, deze groei lijkt echter af te vlakken. De doorstroom vanuit het vmbo naar het mbo is de afgelopen jaren ook licht gestegen, maar de invoering van het vmbo lijkt daarop weinig effect te hebben gehad.

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding krijgt wel veel aandacht in beleid en onderzoek, maar is in de praktijk nog niet gemeengoed. Verdere praktijkontwikkeling lijkt daarom gewenst, bijvoorbeeld door het gericht inzetten op effectieve vormen van loopbaanoriëntatie en -begeleiding ('evidence-based').

Uit de voorgaande inventarisatie van recente hervormingen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs komt naar voren, dat hiermee een aantal problemen is opgelost, maar ook dat sommige knelpunten zijn blijven bestaan of hebben plaatsgemaakt voor nieuwe. In het volgende hoofdstuk zal worden gekeken hoe de knelpunten kunnen worden geordend naar de vijf factoren: programmastructuur, programma-inhoud, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, de incentivestructuur, en de rol van docenten.

4 Meer stimulansen voor doorstroom en talentontwikkeling in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

De analyse van de hervormingen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in het vorige hoofdstuk geeft aanleiding tot de volgende conclusies. In het licht van de doelstelling van het bevorderen van doorstroom en talentontwikkeling biedt de programmastructuur in toenemende mate ruimte voor maatwerk. Scholen en leerlingen worden in een aantal gevallen echter nog niet optimaal gestimuleerd om die mogelijkheden te benutten. Los van enkele noodzakelijke aanpassingen van de structuur en de inhoud lijkt het dus vooral van belang om de incentivestructuur te verbeteren. Scholen hebben er weinig tot geen belang bij om extra te investeren in loopbaanoriëntatie of maatwerk. Scholen worden ook niet gestimuleerd om de deelname aan bèta- en techniekopleidingen te vergroten.

4.1 Programmastructuur geeft nog niet altijd de juiste stimulans

Jongeren zijn tussen twaalf en achttien jaar nog volop in ontwikkeling. Dit betekent dat de keuze- en selectiemomenten in het voortgezet onderwijs voor een grote groep (te) vroeg kunnen komen; ze kunnen te hoog of juist te laag worden geplaatst of weten soms nog niet precies welke richting ze uit willen. Het huidige onderwijssysteem biedt weliswaar relatief veel differentiatie, maar weinig flexibiliteit; het is vaak moeilijk om te wisselen van niveau of van richting. Alleen op kleine schaal bestaan experimenten waarbij leerlingen bijvoorbeeld vakken op verschillende niveaus tegelijk kunnen volgen ('setting', zie kader).

Elk vak op individueel niveau van leerling

Leerlingen van (een kleine vestiging van) het Greijdanus College volgen voortaan in de eerste twee jaar van het voortgezet onderwijs elk vak op hun eigen niveau. In het nieuwe open leercentrum krijgen ze opdrachten en begeleiding op maat. Een leerling die zwak is in taal maar uitmuntend in wiskunde, volgt het ene vak op vmbo- en het andere op vwo-niveau.

Twentsche Courant Tubantia, 4 oktober 2006

Hieronder worden knelpunten in de programmastructuur van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs nader geanalyseerd.

Doorstroom vmbo-havo is toegenomen, maar blijft punt van aandacht

Het aantal dakpanklassen mavo/havo is toegenomen, zij het wel ten koste van bredere brugklassen. De doorstroom van vmbo naar havo is gestegen ten opzichte van de jaren

voor invoering van het vmbo. Tegelijkertijd lijkt een deel van deze leerlingen het havo voortijdig te verlaten of te blijven zitten, zodat de aansluiting mogelijk een knelpunt is. Dit heeft mogelijk ook te maken met de invoering van de profielen in havo en vwo, waardoor het verschil met de vmbo-tl verder is vergroot. Een positief effect van de invoering van het vmbo is dat de afstroom vanuit de havo naar vmbo-tl ook is gedaald. De overstap van havo naar vmbo-tl wordt kennelijk onaantrekkelijker gevonden in vergelijking met de vroegere keuze voor het oude mavo.

Drempelloze instroom mbo zorgt voor groot uitvalrisico

Ook leerlingen zonder vmbo-diploma kunnen instromen in mbo 1- en 2-opleidingen. In de praktijk leidt dit tot het ongewenste neveneffect dat vmbo-scholen vroegtijdig zitten-blijvers of leerlingen die anderszins niet goed passen in de school min of meer overdragen aan het mbo. Daar hebben deze leerlingen echter een groot uitvalrisico. Bij uitval hebben zij dan niet alleen geen startkwalificatie, maar ook geen vmbo-diploma.

Behoefte aan alternatief voor éénjarige sluiproute van havo via hoger beroepsonderwijs naar wetenschappelijk onderwijs

Voor havisten is het op dit moment aantrekkelijker om via één jaar hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs door te stromen dan via het meer geëigende pad van het vwo: de havo-hbo-wo-route (5+1+4=10 jaar) is even snel als de vwo-wo-route (6+4=10 jaar) en een jaar sneller dan de alternatieve havo-vwo-wo-route (5+2+4=11 jaar). Tegelijkertijd zijn er sterke aanwijzingen dat leerlingen van het vwo een grotere kans van slagen hebben in het wetenschappelijk onderwijs dan leerlingen die (komend vanaf de havo of het mbo) na 1 jaar hbo overstappen naar de universiteit. Na 1 jaar blijkt 14% van de voormalige havisten in het wetenschappelijk onderwijs te zijn overgestapt naar het hoger beroepsonderwijs of met studeren te zijn gestopt, tegen 10% van de vwo'ers. De uitval binnen de (kleine) groep mbo'ers die de eenjarige hbo-route heeft gevolgd, is met 19% nog een stuk hoger. Na 4 jaar heeft 28% van de mbo'ers en 34% van de havisten een wo-bachelor behaald, tegen 42% van de vwo'ers.⁸⁵

Ook in het hbo hebben vwo-leerlingen zoals te verwachten een grotere slaagkans dan havisten (en mbo'ers), namelijk 0,83 tegenover 0,58 (respectievelijk 0,68).⁸⁶ Vwo'ers zijn kennelijk beter voorbereid op het hbo. Los van mogelijke verschillen in intellectuele capaciteiten kan dit ook deels worden verklaard door het feit dat vwo-leerlingen een jaar extra onderwijs hebben gevolgd. Een alternatieve weg wordt gevormd door de staats-examens.⁸⁷

Overigens bieden sommige scholen op dit moment al de mogelijkheid om na het havo via een versneld programma binnen een jaar een vwo-diploma te behalen. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door benutting van de resterende maanden van het schooljaar na de examens en de zomervakantie.

85 VSNU, ICHO 2006. *Instroomcohorten 2002-2005*.

86 Den Boer e.a., 2006.

87 De staatsexamencommissie constateert momenteel een behoorlijke groei in het aantal staatsexamenkandidaten: een groei-percentage van ongeveer 25% ten opzichte van het vorige jaar. En daarmee continueert zich een aantal jaren geleden ingezette groei. Deze groei is zowel zichtbaar in het vso (waar scholen geen examenlicentie bezitten) als in de 'algemene' staatsexamenpopulatie.

Onvoldoende onderwijs op maat

Verschillen tussen leerlingen zijn van alle leeftijden en vragen dus in alle onderwijssectoren om aandacht. Niettemin lijken de verschillen tussen leerlingen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs soms bijzonder groot en moeilijk hanteerbaar door de geestelijke en lichamelijke ontwikkelingssprongen in de puberteit.

Sommige leerlingen weten al vrij precies wat ze willen en hebben behoefte aan een gericht traject, terwijl andere leerlingen graag wat meer opties willen openhouden. Onderwijs in deze levensfase zou dus bij voorkeur breed én smal moeten zijn. De grote mate van differentiatie in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs komt daar in zekere zin aan tegemoet door keuzemogelijkheden tussen leerroutes, maar is tegelijkertijd binnen de leerroutes vaak weer star van structuur.

De wens om te komen tot maatwerk vraagt soms om creatieve oplossingen. Zo kan samenwerking tussen roc's en opleidingscentra op brancheniveau het mogelijk maken om onderwijs op maat in de buurt aan te bieden. Zo is er een roc in Nieuwegein dat een (deel van een) opleiding in een opleidingscentrum in Heerhugowaard aanbiedt, zodat leerlingen uit die regio niet naar Nieuwegein hoeven te reizen. Daarnaast kan het onderwijs meer gebruikmaken van moderne ict-oplossingen.

Vroegtijdige richtingkeuze in vmbo, verbreding van opleidingen in mbo

Na twee jaar basisvorming moeten leerlingen in het vmbo een richting kiezen. Voor veel dertien- en veertienjarigen komt dit keuzemoment erg vroeg. Sommige scholen spelen daarop in door brede richtingen aan te bieden (zie kader). Ook in het groen onderwijs wordt geëxperimenteerd met een geglobaliseerd examenprogramma *Landbouw Breed voor het VMBO*, onder de noemer 'het groene leertraject'.⁸⁸

Met de computer je studiekeuze nog even op de lange baan

Leerlingen (van scholengemeenschap Pantarijn in Rhenen) kiezen in klas drie voor multi, of voor de ict-route. In het eerste geval krijgen ze handel, verzorging en ict en kiezen ze aan het eind van het jaar wat ze willen. In het tweede geval krijgen ze ook alles, en dan tot en met het vierde jaar, met de ict als uitgangspunt.

M. Terpstra in De Gelderlander, 30 januari 2007.

Daar staat tegenover dat branche-organisaties klagen dat leerlingen die een brede mbo-opleiding (bijvoorbeeld bouwbreed) hebben gevolgd, aan het eind met van alles hebben kennismemaakt, maar geen vak onder de knie hebben, zodat ze in een bedrijf intern opnieuw moeten worden opgeleid.

Minder uitval leidt niet automatisch tot meer diploma's

De Lissabondoelstellingen hebben ertoe geleid dat de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten een topprioriteit van het Nederlandse onderwijsbeleid is geworden. Dit is positief te noemen, evenals het feit dat er vooruitgang lijkt te zijn geboekt bij de bestrijding ervan. Het aantal leerlingen van 18-24 jaar zonder startkwalificatie dat niet meer op school zit is de afgelopen 5 jaar gedaald van 16 naar 13%.

Dit betekent echter niet automatisch dat het aantal jongeren met een startkwalificatie ook toeneemt, zoals tabel 3 laat zien. Tot 2005 ging de daling van het aantal voortijdige schoolverlaters ook gepaard met een toename van het aantal diploma's. In 2006 lijkt de daling van het aantal jongeren zonder startkwalificatie echter tot stilstand te zijn gekomen. Het aantal 20-24-jarigen zonder startkwalificatie daalde van 28 naar 24% tussen 2000 en 2005, maar is in 2006 weer gestegen naar 25%. Uiteindelijk behaalt een deel van deze groep waarschijnlijk overigens alsnog zijn startkwalificatie, want onder de 25-34-jarigen is het percentage zonder startkwalificatie 20%.⁸⁹ Dankzij een leven lang leren kan dat percentage voor oudere leeftijdscohorten zelfs nog iets toenemen, want circa 3% van de 25-34-jarigen uit 1996 lijkt in 2005 alsnog een startkwalificatie te hebben behaald.⁹⁰

Tabel 3: Uitval en startkwalificaties (percentages per leeftijdsgroep)						
	1996	2000	2004	2005	2006	Doel 2010
Uitval: 18-24-jarigen uit het onderwijs zonder startkwalificatie	17,6	15,5	14,0	13,6	12,9	8,0
Diploma's: 20-24-jarigen in bezit van startkwalificatie	67,6	71,9	75,0	75,6	74,7	85,0
Diploma's: 25-34-jarigen in bezit van startkwalificatie	72,0			80,0		
Diploma's: 35-44-jarigen in bezit van startkwalificatie	67,0			75,0		

Het probleem met de indicator voor het aantal voortijdige schoolverlaters is echter dat leerlingen niet als voortijdige schoolverlater worden geregistreerd wanneer zij onderwijs volgen, ongeacht of dit onderwijs ertoe bijdraagt dat zij daadwerkelijk een startkwalificatie bemachtigen. Op landelijk en lokaal niveau worden talrijke scholingsinitiatieven ontplooid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, maar in veel gevallen ontbreekt het daarbij aan een evaluatie van de effectiviteit.

Tegelijkertijd wekt de gehanteerde definitie van het begrip startkwalificatie voor diploma's op het niveau van havo/vwo/mbo-2 ten onrechte de indruk dat een vmbo- en mbo 1- diploma niets waard zijn. Bij het vaststellen van het aantal voortijdige schoolverlaters wordt immers ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen gediplomeerden en onge-diplomeerden op vmbo- of mbo 1-niveau.

Uit evaluatieonderzoek naar de toegevoegde waarde van de startkwalificatie blijkt dat bij een gunstige arbeidsmarkt technische opleidingen beneden dit niveau nog redelijke perspectieven bieden, maar ook dat bij ongunstige omstandigheden zelfs niveau 2 niet meer toereikend is.⁹¹ Lageropgeleiden zijn zeker in tijden van groeiende werkloosheid kwetsbaar op de arbeidsmarkt, maar er zijn geen aanwijzingen voor een knip op het niveau van de startkwalificatie.⁹²

⁸⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007a.

⁹⁰ Van de 35-44-jarigen in 2005 heeft 75% een startkwalificatie, tegen 72% van de 25-34-jarigen in 1995.

⁹¹ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2006.

⁹² Houtkoop, Van der Velden & Brandsma, 2004; Onderwijsraad, 2005a.

Het mag duidelijk zijn dat de groep die zonder een enkel diploma uitvalt de grootste risicogroep is. Dit betreft echter slechts een klein deel van de groep die als voortijdig schoolverlater wordt gekwalificeerd. De omvang van deze groep wordt geschat op 20% van het totaal, dus ongeveer 11.000 per jaar. Een deel hiervan behoort tot de leerlingen met een lwoo-indicatie.

De rest van de leerlingen valt uit na het behalen van een vmbo-diploma. Ze gaan niet door naar het mbo of vallen daar voortijdig uit. Met name in het eerste leerjaar van het mbo is de uitval bijzonder hoog. De aansluiting van vmbo naar mbo lijkt dus een knelpunt te zijn. Een probleem hierbij is dat vmbo-leerlingen op relatief jonge leeftijd (circa zestien jaar, na vier jaar middelbaar onderwijs) de overstap moeten maken hebben naar een roc op soms grote afstand van huis, terwijl het bovendien gaat om een relatief kwetsbare groep.⁹³ In de grote steden komt daar nog bij dat roc's vaak te maken hebben met een cumulatie van problemen en achterstanden in hun leerlingenpopulatie. Ook heeft een deel van deze groep waarschijnlijk nog geen duidelijk beroepsbeeld voor ogen, zodat het moeilijk is om de juiste opleidingsrichting te kiezen. In dat licht bezien is het niet vreemd dat de kans op uitval bij de overgang van vmbo naar mbo relatief groot is.

Uit onderzoek blijkt dat samenwerking tussen vmbo en mbo nog geen gemeengoed is. Voor zover sprake is van samenwerking gaat het vooral om afstemming. De meeste roc's hebben wel een vorm van afstemming met een deel van de vmbo-scholen (iets minder dan de helft) in hun regio. Daadwerkelijk samenwerken doen roc's met gemiddeld 5 van de 23 vmbo-scholen in hun regio. Van organisatorische integratie met één of meer vmbo-scholen is slechts sprake bij 29% van de roc's.⁹⁴

Voorbeeld samenwerking tussen vmbo en mbo

“Wij zijn als VMBO bewust gefuseerd met het MBO. Dan kunnen de kinderen binnen de school doorstromen, waardoor ze vaker de hele opleiding afmaken. Bij de overstap krijgen ze korter vakantie, want van drie maanden thuis zitten raken ze te veel uit het studieritme.”

Directeur Augustinus College Amsterdam Zuidoost in Parool, 24 mei 2007

De Onderwijsraad heeft er eerder voor gepleit de groep voortijdige schoolverlaters nader onder te verdelen in risicoleerlingen en vmbo- of mbo 1-gediplomeerden.⁹⁵ De stelling was dat een groot deel van degenen met een diploma ondanks hun lage opleiding goede kansen op de arbeidsmarkt heeft. Dat geldt veel minder voor de als risicoleerlingen bestempelde personen. Eimers en Bekhuis (2006) en Meijnen (2006) maken een soortgelijke indeling.

Conclusie

Samengevat hebben de knelpunten in de programmastructuur vooral betrekking op de soms gebrekkige aansluitingen tussen de verschillende opleidingen. De programmastructuur is weliswaar sterk gedifferentieerd, maar ook weinig flexibel. Dit leidt tot onnodige uitval van leerlingen.

⁹³ Veel van deze leerlingen hebben vaker dan anderen vertraging opgelopen, komen uit eenoudergezinnen, hebben zelf een kind en hebben vaker werkloze ouders (factsheets voortijdig schoolverlaten 2007, bijlage bij TK 2007-2008, nr. 37).

⁹⁴ Van Schoonhoven, 2007.

⁹⁵ Onderwijsraad, 2004.

4.2 Programma-inhoud: onvoldoende aandacht voor basiskennis

De programma-inhoud is van wezenlijk belang voor de doorstroom en talentontwikkeling van leerlingen. Uit het feit dat er aansluitingsproblemen zijn met vervolgopleidingen blijkt dat de basiskennis van leerlingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs niet altijd gewaarborgd is. Ook de minister heeft geconstateerd dat de reken- en taalvaardigheid van vwo-, havo- en mbo-leerlingen die willen instromen in het hoger onderwijs in een aantal gevallen tekortschiet. Daarom is in mei 2007 een Expertgroep Doorlopende Leerlijn Reken- en Taalvaardigheid ingesteld. Deze paragraaf geeft een nadere analyse van enkele knelpunten in de programma-inhoud van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Kennistekorten voor Nederlands en wiskunde

Er zijn signalen dat een toenemend aantal leerlingen kampt met kennistekorten op het terrein van Nederlands en wiskunde.⁹⁶ De Haagse Hogeschool heeft bijvoorbeeld een reparatieprogramma opgezet, nadat bleek dat een deel van de eerstejaarsstudenten die afkomstig zijn van zowel havo als mbo de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. De Hanzehogeschool in Groningen ontwikkelde een module wiskunde die leerlingen al tijdens hun mbo-opleiding kunnen volgen om eerder geconstateerde wiskundegebreken bij nieuwe eerstejaars te voorkomen.⁹⁷ Ook binnen het mbo leidt een gebrekkige kennis van taal- en rekenen soms al tot problemen. Zo blijkt het taalniveau van ruim de helft van de instromers op het mbo onvoldoende te zijn om het lesmateriaal goed te kunnen begrijpen.⁹⁸

Slechts een derde van eerstejaars pabo-studenten die afkomstig zijn van het havo, slaagt in een keer voor de taaltoets en slechts 60% voor de rekentoets. Dit is zorgelijk, aangezien zeker van toekomstige onderwijzers verwacht mag worden dat zij taal en rekenen goed beheersen. Ook van een deel van de mbo'ers die doorstromen naar de pabo laat het niveau van Nederlands en wiskunde te wensen over. Slechts 15% van de eerstejaars pabo-studenten die afkomstig zijn van het mbo slaagt in een keer voor de taaltoets en slechts een derde slaagt voor de rekentoets.⁹⁹

De pabo-toetsresultaten suggereren dat ook de basiskennis op het gebied van taal en rekenen van een deel van de andere havisten mogelijk te wensen overlaait. Gegeven het feit dat gemiddeld genomen de zwakkere havo-leerlingen voor de pabo lijken te kiezen¹⁰⁰, zullen andere havisten mogelijk wel iets beter scoren. Onderzoek naar de taal- en rekenvaardigheid van andere hbo-studenten aan het begin van het studiejaar 2007-2008 zal hier duidelijkheid over moeten verschaffen.

Hoewel vwo'ers op de pabo-toetsen aanmerkelijk beter scoren, bestaan ook zorgen over het niveau van geletterdheid en gecijferdheid van sommige vwo-leerlingen. Van de vwo'ers die naar de pabo gaan, slaagt ook een deel niet voor de taal- en rekentoets, respectievelijk 22 en 13%.¹⁰¹ Bij een taaltoets onder eerstejaarsstudenten rechten op de Erasmus Universiteit in Rotterdam bleek bijvoorbeeld dat 20% problemen had met correct

⁹⁶ Onderwijsraad, 2007.

⁹⁷ Onderwijsraad, 2006a.

⁹⁸ De Volkskrant, 9 oktober 2007: Ook lesautotechniek gaat over taal.

⁹⁹ Zie persberichten HBO-raad: Helpt beginnende pabostudenten zakt voor rekentoets (1 oktober 2006) en HBO-raad luidt noodklok over taal- en rekenvaardigheid (16 januari 2007), www.HBO-raad.nl.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Webbink, 1999.

¹⁰¹ Zie persberichten HBO-raad: Helpt beginnende pabostudenten zakt voor rekentoets.

taalgebruik, spelling en het maken van sluitende redeneringen.¹⁰² Ook op andere universiteiten kampt een deel van de studenten met taalproblemen. De Universiteit van Amsterdam heeft daartoe een website opgezet en de Universiteit Leiden overweegt de invoering van een taaltoets.¹⁰³ De drie technische universiteiten hanteren een entreetoets voor wiskunde waaraan een groot aantal studenten niet blijkt te voldoen. Vervolgens wordt een herstelprogramma aangeboden, waarmee de helft van deze groep binnen zes weken het gewenste basisniveau bereikt.¹⁰⁴

In internationale onderzoeken scoren Nederlandse leerlingen overigens goed in leesvaardigheid en wiskunde. In vergelijking met andere landen zijn er wel weinig leerlingen met een hoog leesvaardigheidsniveau en is er weinig differentiatie.¹⁰⁵ Bij wiskunde bestaan er juist grote verschillen tussen leerlingen. In overleg met het voortgezet onderwijs wordt overigens gewerkt aan aanpassing van het wiskunde-onderwijs. Ook zijn de profielen aangepast per 1 augustus 2007.

Op 9 mei 2007 is de Expertgroep Doorlopende Leerlijn Reken- en Taalvaardigheid (de commissie-Meijerink) geïnstalleerd. Deze commissie kijkt naar het niveau van taal en rekenen van primair tot hoger onderwijs. Het bijbrengen van de basisvaardigheden in rekenen en taal zou voor een groot deel in het primair onderwijs moeten gebeuren, zodat daar waarschijnlijk ook een deel van de oplossing ligt. Het is niettemin goed denkbaar dat ook in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs meer aandacht zal moeten worden besteed aan het onderhoud van taal en rekenen.

Dit vraagt wel om een afweging tussen verbreding en verdieping. De neiging bestaat om van het onderwijs een groeiend pakket aan vakken, maatschappelijke taken, en dergelijke te vragen. Een brede vorming van jongeren is tot op zekere hoogte ook gewenst, maar gaat onvermijdelijk ten koste van verdieping. In 2008 zal de raad een advies uitbrengen over onderwijs en de stapeling van maatschappelijke verwachtingen.

Bovendien kunnen specifieke inhoudelijke vakken ook niet worden vervangen door vakken die alleen gericht zijn op het verwerven van generieke competenties. Grondige vakspecifieke scholing is vereist om generieke competenties te kunnen ontwikkelen en staat de ontwikkeling daarvan dus niet in de weg: de vakken biologie en Latijn dragen beide bij aan het ontwikkelen van het analytisch vermogen.¹⁰⁶

Van der Velden (2006) geeft een overzicht van wat er aan onderzoek is rond de voor- en nadelen van vakspecifieke dan wel generieke competenties. Hij ziet twee kampen in het beroepsonderwijs: de specifieke en de generieke. Volgens de specifieke is het belangrijk dat het onderwijs beter aansluit bij de behoeften vanuit de arbeidsmarkt. Vaak wordt dit vertaald in een roep om meer beroeps- en praktijkgeoriënteerde opleidingen en in een pleidooi om binnen het onderwijs sneller te reageren op de gewijzigde vraag vanuit de arbeidsmarkt. In deze visie moet het onderwijs dus specifiek en responsiever worden.

Volgens de generieke is de precieze vraag vanuit de arbeidsmarkt niet goed te voorspellen. Door de snelle technologische ontwikkelingen zouden vakspecifieke competen-

102 *Onderwijsraad, 2006a.*

103 *NRC Handelsblad, 15 januari 2007: Spel-alarm.*

104 *Onderwijsraad, 2006a.*

105 *Zie ook Minne e.a., 2007.*

106 *Van der Velden, 2006.*

ties sneller aan veroudering onderhevig zijn, zouden grenzen tussen beroepen en disciplines vervagen en zou het daarom beter zijn om studenten duurzame kerncompetenties bij te brengen die ze in veel verschillende contexten kunnen toepassen. In deze visie moet het onderwijs juist generieker en breder worden. Leerlingen en studenten moeten vooral leren leren, ze moeten leren om probleemoplossend te handelen en ze moeten een reeks van sociale vaardigheden ontwikkelen.

Van der Velden gaat in op de didactiek die geassocieerd wordt met algemene of met vakmatige kwaliteiten. Hij behandelt onderzoek dat twee dimensies in de leeromgeving onderscheidt: de mate waarin sprake is van gebruik van activerende leermethoden zoals projectonderwijs of probleemgestuurd onderwijs en de mate waarin de docent een actieve rol speelt in de kennisoverdracht. Op basis hiervan zijn vier typen leeromgevingen te onderkennen. Welke leeromgeving levert nu de hoogste productie van generieke en specifieke competenties op? De productie van competenties is het laagst in traditionele leermethoden met veel nadruk op zelfstudie. De hoogste productie van zowel generieke als specifieke competenties vindt plaats in de omgeving die gekenmerkt wordt door activerende leermethoden én een actieve rol van de docent. De rol van activerende leermethoden blijkt vooral de productie van generieke competenties te bevorderen, terwijl het effect van een actieve docent vooral zit in het bevorderen van vakspecifieke competenties.

De tijd die aan de specifieke kennis van het ene vak wordt besteed kan echter niet aan die van het andere vak worden besteed. Het niveau van kernvakken als Nederlands, Engels en wiskunde kan alleen worden gegarandeerd als daarvoor ook de benodigde tijd wordt ingeruimd. Meer uren voor Nederlandse spelling en grammatica betekent minder uren voor een ander vak, tenzij bewust wordt gekozen voor een intensivering van het onderwijsprogramma.

Soms gebrekkige aansluiting mbo op arbeidsmarkt

Vanuit verschillende branches komen signalen dat het beroepsonderwijs onvoldoende aansluit bij de wensen van de arbeidsmarkt. Bedrijven klagen daarbij vooral over een gebrek aan vakspecifieke kennis bij leerlingen die van het mbo afkomstig zijn.¹⁰⁷ Dit zou ondermeer het gevolg zijn van de verbreding van opleidingsprofielen.

Naast kwalitatieve aansluitingsproblemen is ook sprake van kwantitatieve aansluitingsproblemen in bepaalde sectoren. Voor bepaalde beroepsopleidingen, zoals kapper en automonteur, is het aanbod groter dan de vraag, terwijl voor andere beroepen, zoals de meeste technische beroepen, juist tekorten bestaan.¹⁰⁸ Overleg tussen vmbo- en mbo-instellingen en het bedrijfsleven op lokaal en regionaal niveau kan helpen om de aansluiting verbeteren, zeker als het gaat om de afstemming van bpv- (beroepspraktijkvorming) en stageplaatsen.¹⁰⁹

Om de aansluiting tussen (v)mbo en het bedrijfsleven te verbeteren is in 2007 de regeling Beroepsonderwijs in Bedrijf (BiB) in het leven geroepen. Samenwerkingsverbanden van mkb-bedrijven (midden- en kleinbedrijf) en vmbo-scholen of roc's kunnen daarbij een subsidieaanvraag indienen om aantrekkelijke en arbeidsmarktrelevante vormen van

¹⁰⁷ In een bijeenkomst met vertegenwoordigers van verschillende branche-organisaties op 22 mei 2007 kwam dit als belangrijkste aandachtspunt naar voren.

¹⁰⁸ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2005.
¹⁰⁹ Sociaal-Economische Raad, 2007.

praktijkleren te creëren. In 2007 is voor de regeling 12 miljoen euro beschikbaar. De regeling zal in ieder geval doorlopen tot 2010.¹¹⁰

Conclusie

Uit aansluitingsproblemen met vervolgoopleidingen blijkt dat de basiskennis van leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs niet altijd gewaarborgd is. Ook de minister heeft geconstateerd dat de reken- en taalvaardigheid van vwo-, havo- en mbo-leerlingen die willen instromen in het hoger onderwijs in een aantal gevallen tekortschiet. Grondige vakspecifieke scholing is bovendien vereist om generieke competenties te verwerven en kunnen niet worden vervangen door algemene vakken. Daarbij blijken vooral activerende leermethoden de productie van generieke competenties te bevorderen, terwijl het effect van een actieve docent meer tot uiting komt in het bevorderen van vakspecifieke competenties. Tot slot wijst het feit dat leerlingen niet altijd voor beroepsopleidingen met de beste arbeidsmarktperspectieven kiezen op het belang van een goede loopbaanoriëntatie. Dit onderwerp komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.3 Loopbaanoriëntatie laat kansen liggen

De voorbereiding op de keuze in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs voor een vervolgopleiding en verdere loopbaan lijkt voor verbetering vatbaar. Deze paragraaf gaat daarom in op de knelpunten op het gebied van loopbaanoriëntatie- en begeleiding.

Veel leerlingen hebben moeite met de keuze van een vervolgopleiding

De studiekeuze is voor veel leerlingen in het voortgezet onderwijs niet makkelijk. Een verkeerde studiekeuze verklaart voor een deel de hoge uitval in vervolgoopleidingen. Daarnaast geeft 20% van de afgestudeerden aan vervolgoopleidingen aan, achteraf spijt te hebben van de gekozen studie. Veel jongeren lijken dus moeite hebben om zich een beeld te vormen van de latere opleiding en het bijbehorende beroepsperspectief. Tegelijkertijd blijkt dat jongeren die zich daar een beter beeld van kunnen vormen minder vaak een verkeerde keuze maken. Borghans (2006) becijfert dat jaarlijks 5,7 miljard euro verloren gaat doordat studenten langer studeren dan nodig is en van opleiding wisselen. Beter studiekeuzes kunnen ervoor zorgen dat studenten eerder de arbeidsmarkt betreden en op die manier bijdragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie. Het lijkt daarom de moeite waard om te investeren in een betere oriëntatie op studie en beroep. Beter voorlichting door bijvoorbeeld gastlessen van mensen uit de praktijk en goede studiekeuzelessen blijkt ook de belangstelling voor technische opleidingen te kunnen vergroten.¹¹¹

Conclusie

Aan de begeleiding van leerlingen bij hun studiekeuze en loopbaanoriëntatie valt nog het nodige te verbeteren. Dit is bovendien geen overbodige luxe gezien de maatschappelijke kosten die daar het gevolg van zijn.

110
111

Zie website SenterNovem, www.senternovem.nl: Beroepsonderwijs in Bedrijf: financiële steun.
Borghans & Golsteyn, 2006.

4.4 Incentivestructuur voor verbetering vatbaar

Hoewel scholen en docenten hun best doen om leerlingen zo goed mogelijk op te leiden, worden ze daar niet altijd voor beloond. De incentivestructuur van scholen (de prikkels die uitgaan van bekostiging, verblijfsduurregels en kwaliteitsindicatoren van de Inspectie) zou er naar de mening van de raad op gericht behoren te zijn doorstroom te bevorderen en talent optimaal te benutten. Deze paragraaf gaat in op de verschillende prikkels waar scholen mee te maken hebben.

Bekostiging biedt weinig ruimte voor maatwerk

Zoals geconstateerd in het advies van de Onderwijsraad *Presteren naar Vermogen* (2007a) kan het maatschappelijk gezien zeer doelmatig zijn om te investeren in maatwerkprogramma's zoals extra onderwijstijd. Vanuit bekostigingsperspectief heeft een instelling hier in de meeste gevallen echter weinig baat bij: zittenblijven levert vaak meer op dan het aanbieden van bijvoorbeeld een bijspijkerprogramma in de zomer om zittenblijven te voorkomen.

De bekostiging van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is grotendeels gebaseerd op leerlingen die een jaar regulier onderwijs volgen; alleen het middelbaar beroepsonderwijs kent een bescheiden diplomacomponent.¹¹² Dit betekent dat instellingen er geen belang bij hebben om een traject op maat aan te bieden, omdat zij hiervoor vrijwel geen bekostiging ontvangen. Dat bij ouders en leerlingen wel een behoefte aan maatwerk bestaat, blijkt uit de groei van het aanbod van particuliere instellingen die bijvoorbeeld de stof van twee schooljaren in één jaar aanbieden.

Vanaf schooljaar 2008-2009 hanteert het ministerie van OCW overigens een tweede teldatum voor het mbo. De bekostiging is dan gebaseerd op het aantal leerlingen op 1 oktober en het aantal leerlingen op 1 februari.¹¹³ Dit geeft scholen een stimulans om leerlingen binnen te houden en voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Het kan scholen ook aanzetten om meer mogelijkheden te bieden voor tussentijdse instroom.

In het advies *Presteren naar Vermogen* (2007a) wordt ook een aantal andere vormen van maatwerk genoemd, zoals het project *Alvast studeren*. Dit is een regeling waarbij een aantal hogescholen net gezakte leerlingen van havo en vwo de mogelijkheid biedt om voor 1.950 euro alvast te beginnen met een opleiding in het hoger onderwijs en tegelijkertijd in de avonduren maximaal twee vakken voor het schoolexamen voor te bereiden.

Ook het mbo neemt initiatieven om aansluitingen te verbeteren door het bieden van maatwerk, zoals onderstaand kader laat zien.

¹¹² 20% van de bekostiging van het mbo is gebaseerd op diploma's (80% op het aantal leerlingen). Er gaan echter stemmen op om deze component af te schaffen omdat dit scholen te sterk zou prikkelen om diploma's te verstrekken en de kwaliteit te veronachtzamen. Daar staat tegenover dat hij scholen wel enigszins prikkelt om maatwerk te bieden.

¹¹³ Zie website www.voortijdschoolverlaten.nl: Nieuwe teldatum in 2009: zo zit het.

Aansluiting vmbo-mbo bij Amarantis Onderwijsgroep

Met het Kaderlyceum en het Beroepscollege laat de Amarantis Onderwijsgroep vmbo en mbo zo nauw mogelijk op elkaar aansluiten. Doel: minder schooluitval. Vmbo'ers blijken bereid te zijn een deel van hun vakantie in te leveren: na hun examen blijven ze in de schoolbanken om alvast met hun mbo-opleiding te beginnen.

Voor roc ASA was de doorlopende leerlijn alleen al op financiële gronden een hele stap. "Het mbo levert bij het Beroepscollege een jaar en bij het kaderlyceum zelfs twee jaar bekostiging in", rekent Carduck (adviseur onderwijs bij de Amarantis schoolengroep) voor. "Maar doordat het meer leerlingen vasthoudt en er meer doorstromen wordt dat verlies wel weer goedgemaakt."

SBM, september 2007, p.10-11

Verblijfsduurregels

Leerlingen mogen maximaal vijf jaar doen over het vmbo of de eerste drie jaar van havo of vwo. In de bovenbouw van havo en vwo is het aan de school om de maximale verblijfsduur te bepalen. Vrijwel alle scholen hanteren echter de regel dat een leerling maximaal twee keer mag blijven zitten (of een keer mag blijven zitten en een keer mag zakken voor het examen). In het praktijkonderwijs geldt een langere verblijfsduur en mag een leerling verblijven tot het schooljaar waarin een leerling negentien jaar wordt.

Bij overschrijding van de maximale verblijfsduur kan alleen worden overgestapt naar het mbo. Dit is een belangrijke oorzaak van de ongediplomeerde instroom in het mbo. Een alternatief is om via een staatsexamen of het particulier onderwijs alsnog een diploma voortgezet onderwijs te behalen.

Daarnaast kan de Inspectie toestemming geven voor verlenging van de verblijfsduur met een jaar, bijvoorbeeld in geval van langdurige ziekte of afwezigheid door overmacht en voor leerlingen die basisonderwijs in een ander land hebben gevolgd (maar aan het begin van het vijfde leerjaar nog geen achttien zijn).¹¹⁴

Vanaf schooljaar 2007-2008 hebben scholen voor voortgezet onderwijs daarbij de mogelijkheid om minderjarige vmbo-gl- en -tl-leerlingen die een havo-diploma als startkwalificatie willen behalen, uit te besteden aan een vavo-opleiding (voortgezet algemeen volwassenen onderwijs).¹¹⁵ De school sluit daartoe een samenwerkingsovereenkomst met een bve-instelling af, waarin wordt vastgelegd dat de school een deel van de rijksvergoeding voor de leerling afstaat aan de vavo-opleiding.¹¹⁶ Deze samenwerkingsovereenkomst kan helpen om te voorkomen dat scholen voor voortgezet onderwijs ongediplomeerde leerlingen doorverwijzen naar het mbo (met als risico dat deze leerlingen geen enkel diploma hebben als zij daar uitvallen).

Onderwijsstructuur daagt beste leerlingen onvoldoende uit

Het voortgezet onderwijs is in vergelijking met andere landen relatief gedifferentieerd. Dit zorgt ervoor dat leerlingen en ouders een prikkel hebben om binnen het systeem een zo hoog mogelijk niveau te bereiken en op dat niveau voldoende te blijven presteren.

¹¹⁴ Zie website www.postbus51.nl: Algemene informatie voortgezet onderwijs.

¹¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007i.

¹¹⁶ Zie model samenwerkingsovereenkomst uitbesteding VO-VAVO, VO-raad, oktober 2007.

Binnen de onderdelen is er echter weinig differentiatie, zodat bijvoorbeeld leerlingen op het hoogste niveau (vwo) nauwelijks een prikkel hebben om extra hun best te doen. Het halen van hoge cijfers levert weinig op als het gaat om bijvoorbeeld het verruimen van opleidingsmogelijkheden. De opleiding geneeskunde vormt hierop een uitzondering. Leerlingen met een cijfergemiddelde van een 8 of hoger worden rechtstreeks toegelaten, terwijl daarnaast een gewogen loting plaatsvindt op basis van het cijfergemiddelde.

In de systemen van andere landen is de prestatieprikkel voor de beste leerlingen daarentegen vaak sterker doordat de toelating van prestigieuze universiteiten afhangt van behaalde resultaten, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten waar de SAT-scores een rol spelen, of bij het IB (Internationaal Baccalaureaat). Dit blijkt ook uit het feit dat Nederlandse leerlingen bij internationaal vergelijkende toetsen gemiddeld genomen goed presteren, maar dat de prestaties van de top achterblijven bij een aantal andere Westerse landen.¹¹⁷

Het advies *Presteren naar Vermogen* (2007a) bevat ook aanwijzingen voor een relatief groot onbenut potentieel. Uit het advies komt bijvoorbeeld naar voren dat ruim 10% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau behaalt dan er volgens de basisschool inzate. Vooral jongens en kinderen van lageropgeleide ouders presteren relatief vaak onder hun niveau. Dit suggereert dat de gedifferentieerde Nederlandse structuur mogelijk ten koste gaat van kinderen bij wie de talentontwikkeling van huis uit minder wordt gestimuleerd. Het bieden van reparatiemogelijkheden kan hier gedeeltelijk soelaas bieden

Scholen worden niet bekostigd op basis van hun toegevoegde waarde

De bekostiging van scholen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is voor het grootste deel gebaseerd op het aantal leerlingen. Mbo-opleidingen ontvangen daarnaast nog een vergoeding voor het aantal geslaagden. Verder ontvangen categorale scholen voor vmbo-bl-kl en brede scholengemeenschappen met een vmbo-bl-kl-afdeling meer bekostiging per leerling dan categorale scholen voor mavo, havo of gymnasium (1 fte per 17 in plaats van 20 leerlingen). Daarnaast ontvangen scholen extra bekostiging (1 fte per 9 leerlingen, circa 3.800 euro) voor het lwoo voor vmbo-leerlingen uit armoede-probleemcumulatiegebieden en kinderen die recent zijn geïmmigreerd (de nieuwkomers).¹¹⁸

Het huidige kabinet stelt echter voor om de extra bekostiging van avo-leerlingen in de bovenbouw van brede scholengemeenschappen af te schaffen (de zogenoemde fusieprikkel) om de kleinschaligheid in het onderwijs te bevorderen.¹¹⁹ Deze bezuiniging heeft echter mogelijk een ongewenst effect in de zin dat het scholen in met name dunbevolkte gebieden ertoe kan dwingen om te sluiten of verder te fuseren.

Afgezien van de bovengenoemde verschillen in bekostiging tussen opleidingen worden scholen niet via de bekostiging beloond voor hun toegevoegde waarde; scholen ontvangen geen extra middelen als zij erin slagen om leerlingen naar een hoger niveau te brengen dan bijvoorbeeld het advies van de basisschool. Op deze manier worden scholen niet uitgedaagd om de talenten van leerlingen optimaal te benutten. Tegelijkertijd be-

¹¹⁷ Minne e.a., 2007.

¹¹⁸ Zie website ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Lumpsumbekostiging voor het praktijkonderwijs, en Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO, www.minocw.nl.

¹¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007j.

staan grote verschillen in de doorstroomkansen van leerlingen: leerlingen uit achterstandswijken (zoals de door het kabinet geselecteerde prachtwijken) stromen bijvoorbeeld veel minder vaak door naar havo en vwo.¹²⁰

Omdat er wel verschillen kunnen zijn in de kosten van verschillende leerlingen (bijvoorbeeld door de noodzaak van extra begeleiding of kleinere klassen), hebben scholen een prikkel om relatief 'makkelijke' leerlingen aan te trekken. Daar staat tegenover dat scholen tot op zekere hoogte extra middelen ontvangen voor bepaalde groepen probleemleerlingen, zoals voor het lwoo. Ook houdt de Inspectie rekening met de achtergrond van leerlingen bij het beoordelen van scholen voor de opbrengstenkaart.

Scholen worden geprikkeld om schoolexamens soepel te beoordelen

Het feit dat scholen zelf de resultaten van de helft van het examen bepalen geeft ze een prikkel om deze soepeler te beoordelen en zo het aantal geslaagden te verhogen. In de praktijk blijken de resultaten van de schoolexamens gemiddeld inderdaad hoger te zijn dan van het landelijke centraal examen.

Uit onderzoek van De Lange en Dronkers (2006) blijkt dat er grote verschillen zijn tussen gemiddelde cijfers voor centraal examen en schoolexamen. Scholen verschillen in de maatstaven die zij aanleggen bij de schoolexamens. In de meeste scholen voor voortgezet onderwijs zijn de schoolexamens (beduidend) makkelijker dan het centraal examen. Dit geldt niet voor alle scholen; op een beperkt aantal scholen blijken de schoolexamens bijvoorbeeld moeilijker dan het centraal schriftelijk examen. De Lange en Dronkers vonden bovendien dat de geconstateerde verschillen in de tijd toenemen. Een gevolg hiervan is dat het voor het hoger onderwijs minder eenduidig is wat de waarde is van de diploma's in het voortgezet onderwijs. Dit legt een zware hypotheek op ons stelsel van ongeclausuleerde toelating tot tertiair onderwijs en tast de legitimiteit van het huidige gewogen lotingsysteem aan.

In een nader onderzoek constateert de Inspectie van het Onderwijs echter dat de resultaten van de schoolexamens relatief stabiel zijn. Wel blijkt dat het aantal onvoldoendes op het centraal examen op alle schooltypen circa twee keer zo hoog is dan op het schoolexamen (respectievelijk 20% en 10%). Ook blijkt op ruim 15% van de mavo- en vwo-opleidingen en 5% van de havo-opleidingen het cijfer voor het schoolexamen gemiddeld meer dan een half punt hoger dan dat voor het centraal examen.¹²¹

Een mogelijke verklaring voor dit verschil biedt het feit dat er meer zelfstandige scholen voor mavo en vwo zijn dan voor het havo. Zakken of zittenblijven op deze scholen heeft vaak ingrijpendere consequenties dan op een brede scholengemeenschap; het is denkbaar dat leerlingen om die reden eerder het voordeel van de twijfel krijgen, waardoor soms zwakkere leerlingen toch aan het eindexamen deelnemen en dankzij het schoolexamen slagen.

In zijn advies *Examens: draagvlak en toegankelijkheid* pleit de Onderwijsraad (2006b) voor een functionele afstand tussen onderwijzen en examineren bij het schoolexamen. Het schoolexamen kan door een zekere interne verzelfstandiging aan waarde winnen. Daarom beveelt de raad aan om de betrouwbaarheid te verbeteren door bijvoorbeeld

120

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007k.

121

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007l.

intercollegiale consultatie, uitwisseling tussen scholen, het inschakelen van inhoudelijke lerarenvakorganisaties, het inzetten van leraren vanuit de staatsexamencommissie, het inzetten van deskundigen vanuit hogeschool en universiteit, het betrekken van externen bij de examinering, en invoering van schoolbrede examencommissies.

Een apart probleem vormen de examens in het mbo. Er is veel discussie over de kwaliteit waarbij het vooral gaat om de vergelijkbaarheid tussen onderwijsinstellingen en opleidingen. De raad heeft gepleit voor versterking van de kwaliteitswaarborging, bijvoorbeeld door externe controle zoals in het voortgezet onderwijs.¹²²

Examenscores inzet competitie

De resultaten van de eindexamens zijn in toenemende mate onderdeel van de competitie tussen scholen in een bepaalde regio. Hoe meer geslaagden een school heeft, hoe beter de naam, is de redenering. [...] Dat versterking van het imago bij de examens een rol speelt blijkt ook uit een actie van het 2College in Tilburg. Alle leerlingen die hun diploma hebben behaald krijgen een vlag met de naam van hun school en daarop in grote letters 'geslaagd'. De bedoeling is dat de leerlingen de vlag thuis uit het raam hangen.

Brabants Dagblad, 18 juni 2007

Indicatoren opbrengstenkaart kunnen evenwichtiger

Voor het voortgezet onderwijs publiceert de Inspectie jaarlijks een opbrengstenkaart voor alle scholen. Deze opbrengstenkaart bevat sinds september 2007 de volgende vier kernindicatoren:

- percentage onvertraagde leerlingen in leerjaar 3, gecorrigeerd voor adviesstructuur na tweede leerjaar;
- percentage onvertraagde leerlingen van leerjaar 3 naar diploma zonder zitten-blijven;
- gemiddelde score op centraal examen (gecorrigeerd voor leerlingkenmerken); en
- een indicator van het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen.

Nieuw sinds september 2007 is dat de Inspectie van het Onderwijs bij de beoordeling van scholen ook rekening houdt met het verschil tussen schoolexamen en centraal examen.¹²³ Scholen waarbij dit verschil over de drie meest recente jaren meer is dan 0,5 of 0,75, krijgen respectievelijk het oordeel groot verschil of zeer groot verschil.

Afdelingen van scholen worden naar gelang hun scores op de indicatoren ingedeeld in drie categorieën: onvoldoende, voldoende en excellent. Wanneer een afdeling van een school op meer dan één indicator onvoldoende scoort, krijgt deze afdeling als geheel het oordeel onvoldoende. Verder wordt het oordeel excellent alleen gegeven als het verschil tussen schoolexamen en centraal examen niet groot of zeer groot is.¹²⁴

¹²² Onderwijsraad, 2006b.

¹²³ Zie website Inspectie van het Onderwijs, www.owinsp.nl: persbericht 20 september 2007: Inspectie brengt resultaten van scholen in beeld.

¹²⁴ Een gedetailleerde toelichting op de berekening van de schoolscores is te vinden op de website van de Inspectie: www.owinsp.nl.

Naast deze kernindicatoren publiceert de Inspectie per school aanvullende gegevens over de schoolprestaties met betrekking tot zittenblijven en over de examenresultaten voor verschillende vakken(clusters), afhankelijk van het feit of op een school voldoende leerlingen het vak volgen. Ook bevat de opbrengstenkaart gegevens over het percentage examenleerlingen per profiel. Dit is echter niet uitgedrukt in een indicator die in een oogopslag weergeeft hoe een school scoort ten opzichte van andere scholen.

Hoewel de kernindicatoren rekening houden met de achtergrondkenmerken van leerlingen, prikkelen zij scholen niet altijd tot een optimale ontwikkeling van talent. Zo hebben scholen relatief weinig prikkels om leerlingen uit te dagen om een hoger niveau te bereiken, zoals het creëren van havo-kansklassen voor vmbo-leerlingen met havo-potentieel. Bij de indicatoren op de opbrengstenkaart van de Inspectie wegen de onvertraagde doorstroom van leerlingen en het gemiddelde eindexamencijfer bijvoorbeeld zwaarder dan de plaatsing van leerlingen ten opzichte van hun schooladvies.

Ook de beoordeling op basis van het gemiddeld examencijfer moedigt scholen niet aan om leerlingen te laten kiezen voor uitdagende vakken. Scholen hebben er bijvoorbeeld alleen belang bij om leerlingen voor een natuurprofiel te laten kiezen als ze bovengemiddeld scoren in bètavakken. Dit betekent dat scholen voor voortgezet onderwijs uit rendementsoverwegingen niet snel geneigd zullen zijn om andere leerlingen te adviseren een zwaarder profiel te kiezen. Dit zou kunnen verklaren waarom de meeste scholen geen actief beleid lijken te voeren om de keuze voor bèta te stimuleren.¹²⁵ In Engeland lijkt zich een vergelijkbaar fenomeen voor te doen: de Royal Society of Chemistry heeft onlangs alarm geslagen over het feit dat Engelse scholen zwakkere leerlingen afraden om wiskunde te kiezen omdat dit ten koste zou gaan van de rankingpositie van scholen.¹²⁶

Daarnaast hebben scholen te maken met andere factoren die soms ook in de gewenste richting kunnen werken. Scholen ontvangen bijvoorbeeld wel extra bekostiging voor leerlingen die blijven zitten of opleidingen stapelen (maar dus niet om maatwerktrajecten aan te bieden). Verder kunnen ouders druk op de school uitoefenen om leerlingen te laten opstroom of niet te laten afstromen. Dat neemt echter niet weg dat het ongewenst is wanneer de Inspectie scholen prikkels geeft die een optimale benutting van talent in de weg kunnen staan.

Conclusie

Scholen worden in een aantal gevallen geconfronteerd met verkeerd werkende prikkels, die aanzetten tot ongewenst gedrag. Zo worden scholen geprikkeld om schoolexamens soepel te beoordelen en daagt de opbrengstenkaart van de Inspectie scholen onvoldoende uit om talent optimaal te benutten. Ook hebben scholen weinig prikkels om maatwerktrajecten voor leerlingen aan te bieden om schooluitval te voorkomen.

¹²⁵ Dit neemt niet weg dat er ook andere oorzaken zijn voor de impopulariteit van de natuurprofielen. Zelfs als hun prestaties in de exacte vakken goed zijn kiezen meisjes namelijk bijzonder weinig voor dit profiel. Dit geldt zowel in havo als in vwo, en met name voor het profiel natuur en techniek (Van Langen, 2005).

¹²⁶ Nieuwsbrief ScienceGuide, mei 2007, nr. 18 (www.scienceguide.nl).

4.5 Rol van docenten verdient impuls

Docenten spelen de belangrijkste rol bij de doorstroming en talentontwikkeling van leerlingen. Net als in andere onderwijssectoren bestaan ook in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zorgen over de kwaliteit van de docent. Deze paragraaf beschrijft de knelpunten die dat oplevert voor doorstroom en talentontwikkeling.

Advies schooldirecteur primair onderwijs medebepalend voor vervolgopleiding

Het advies van de schooldirecteur aan het eind van het basisonderwijs is medebepalend voor de keuze van een vervolgopleiding. Wanneer de directeur en de leerkrachten de potentie van leerlingen onderschatten kan dit leiden tot onderbenutting van talent. In het advies *Presteren naar vermogen* (2007a) komt naar voren dat het voor leraren in groep 4 van de basisschool soms moeilijk is om te beoordelen wat de potentie van leerlingen is. Zo heeft de leerkracht in groep 4 van gemiddeld 13% van de leerlingen lagere verwachtingen dan gezien de feitelijke prestaties in rekenen en taal gerechtvaardigd is. Lage verwachtingen komen vaker voor bij jongens dan bij meisjes (15% versus 10%) en komen met name voor bij autochtone Nederlandse leerlingen met laagopgeleide ouders (20%).¹²⁷ Dit wijst op het van belang van externe beoordelingsinstrumenten (zoals de Cito-toets) naast het oordeel van de docent.

Er is sprake van onderbenutting van talent

In het voortgezet onderwijs komt het vaker voor dat leerlingen afstromen dan dat zij opstromen (11-12% versus 8-9%). Omdat er geen aanwijzingen bestaan voor systematische onder- of overadvisering, zou het aantal lager- en hogergeplaatsten ongeveer in evenwicht moeten zijn. In dat geval zou in ieder geval 2 tot 4% een hoger niveau in het voortgezet onderwijs moeten kunnen bereiken. Als het advies van de basisschool als uitgangspunt wordt genomen, dan is bij meer dan 10% van de leerlingen zelfs sprake van onderbenutting van talent. Met name aan de onderkant van het vmbo lijkt de opwaartse mobiliteit relatief laag, mogelijk doordat lageropgeleide ouders hun kinderen minder stimuleren om een hoger niveau te bereiken.¹²⁸

Docenten zouden hierbij dus een belangrijke rol kunnen spelen, ware het niet dat zij (en de school als geheel) weinig prikkels hebben om leerlingen naar een hoger niveau te tillen. Het valt te verwachten dat docenten in het voortgezet onderwijs net als in het primair onderwijs de potentie van bepaalde leerlingen onderschatten, wat tot onderbenutting van het talent van met name jongens en kinderen van laagopgeleide ouders zou kunnen leiden.

Feminisering van het onderwijs beïnvloedt prestaties jongens

Het onderpresteren van jongens zou (evenals het toenemende studiesucces van meisjes) voor een deel kunnen worden verklaard door de feminisering van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs is het percentage vrouwen (in fte's) gestegen van minder dan 30% in 1996 naar ruim 40% in 2006. De verwachting is dat omstreeks 2010 de vrouwen in de meerderheid zullen zijn. Ook allochtone docenten zijn sterk ondervertegenwoordigd: 3-4% van de docenten in het voortgezet onderwijs en de bve-sector is allochtoon, terwijl van de jongeren circa 15% allochtoon is.¹²⁹

¹²⁷ Mulder e.a., 2007.

¹²⁸ Onderwijsraad, 2007a.

¹²⁹ Onderwijsraad 2005c; Onderwijsraad, 2006d.

Jongens willen een leider voor de klas

Steeds meer jongens verlaten voortijdig het havo en het vwo. Nieuwe leermethodes en de opmars van vrouwelijke docenten zorgen ervoor dat ze hun draai maar moeilijk kunnen vinden. [...]

De cijfers liegen er niet om. Tegenwoordig halen veel meer meisjes dan jongens een havo- of vwo-diploma (circa 35.000 meisjes tegen 30.000 jongens). Binnen het vmbo daarentegen zijn de jongens met diploma veruit in de meerderheid: bijna 50.000 jongens tegen 43.000 meisjes.

[...] Een verschil met vroeger is dat er tegenwoordig veel meer juffen dan meesters voor de klas staan. Op de basisschool bestaat ruim 80% van de leerkrachten uit vrouwen. Ook in de onderbouw van het voortgezet onderwijs werken doorgaans meer leeraren dan leraren.

Gooi en Eemlander, 9 juli 2007

Diepgaand Nederlands onderzoek op dit terrein ontbreekt.¹³⁰ Longitudinaal Amerikaans onderzoek geeft aan dat de studieprestaties van jongens significant beter zijn wanneer zij les krijgen van mannelijke docenten, terwijl meisjes juist baat hebben bij vrouwelijke docenten. Ook het gedrag van jongens wordt vaker als storend ervaren door (vrouwelijke) docenten.¹³¹ Een belangrijk deel van de achterstand van jongens ten opzicht van meisjes bij de talen kan verklaard worden door het feit dat de docenten overwegend vrouwelijk zijn. Het omgekeerde geldt voor de achterstand van meisjes bij de bètavakken. Gemiddeld lijkt het effect van de docent iets groter te zijn voor jongens dan voor meisjes, maar dit verschilt tussen vakken.

Maar ook etniciteit speelt een rol

Ook de etniciteit van een docent speelt een rol. Uit een ander Amerikaans experiment komt naar voren dat allochtone leerlingen beter presteren als zij een allochtone docent hebben.¹³² Een deel van het onderpresteren van allochtone leerlingen kan dus te maken hebben met de ondervertegenwoordiging van allochtone docenten. Het onderzoek kan niet onderscheiden of deze effecten het gevolg zijn van passieve reacties (stereotypen en rolmodeffecten) of van actieve verschillen in benadering door leerlingen en docenten. Het geeft wel aan dat de achtergrondkenmerken van een docent er in het voortgezet onderwijs toe doen.

Conclusie

De verwachtingen en oordelen van docenten hebben een belangrijke invloed op het presteren van leerlingen. De achtergrondkenmerken van docenten blijken dan ook van invloed op de doorstroomkansen en de talentontwikkeling van leerlingen. Bewustwording en aandacht hiervoor is dan ook gewenst.

¹³⁰ Een studie van Driessen & Doesborgh (2004) naar feminisering in het basisonderwijs vond geen effecten, maar dit onderzoek kende de nodige technische beperkingen, er kon bijvoorbeeld niet worden gecorrigeerd voor de zelfselectie van docenten.

¹³¹ Dee, 2007.

¹³² Dee, 2004.

4.6 Conclusie: belangrijkste knelpunten

Hieronder worden de belangrijkste knelpunten samengevat, onderverdeeld naar de vijf invloedsfactoren.

Programmastructuur: vroege selectie werpt drempels op voor bepaalde leerlingen

De selectie in het Nederlands onderwijs komt op een relatief vroeg moment, waardoor veel leerlingen op een verkeerd spoor terecht kunnen komen. Reparatie van verkeerde keuzes is echter lastig doordat de programmastructuur weinig flexibel is en de aansluiting tussen opleidingen soms te wensen overlaat. Onnodige uitval van leerlingen en onderbenutting van talent zijn hiervan het gevolg. Verder is het onduidelijk of de bestaande initiatieven om schooluitval tegen te gaan ook daadwerkelijk meer mensen aan een startkwalificatie helpen.

Programma-inhoud: zorgen over basiskennis

Uit aansluitingsproblemen met vervolgopleidingen blijkt dat de basiskennis van leerlingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs niet altijd gewaarborgd is. Het bijbrengen van de basisvaardigheden in rekenen en taal gebeurt voor een groot deel in het primair onderwijs, zodat daar waarschijnlijk ook een deel van de oplossing ligt. Ook in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zal echter meer aandacht moeten worden besteed aan de beheersing van Nederlands en wiskunde. In het advies *Versteving van kennis in het onderwijs II* heeft de Onderwijsraad (2007b) reeds aanbevelingen in die richting gedaan.

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding: onvoldoende aandacht voor studie- en loopbaankeuzes

De studiekeuze is voor veel leerlingen in het voortgezet onderwijs niet makkelijk. Naast een deel van de hoge uitval in vervolgopleidingen die hiervan het gevolg is, geeft 20% van de afgestudeerden aan achteraf spijt te hebben van de gekozen studie. Veel jongeren lijken dus moeite hebben om zich een beeld te vormen van de latere opleiding en het bijbehorende beroepsperspectief. Tegelijkertijd blijkt dat jongeren die zich daar een beter beeld van kunnen vormen minder vaak een verkeerde keuze maken. Het lijkt daarom de moeite waard om te investeren in een betere oriëntatie op studie en beroep.

Incentivestructuur: verkeerde prikkels gaan ten koste van onderwijskwaliteit

Scholen worden in een aantal gevallen geconfronteerd met verkeerde prikkels die aanzetten tot ongewenst gedrag. Zo worden scholen geprikkeld om schoolexamens soepel te beoordelen en daagt de bekostigingsstructuur scholen onvoldoende uit om talent optimaal te benutten. Ook hebben scholen weinig prikkels om maatwerktrajecten voor leerlingen aan te bieden om schooluitval en zittenblijven te voorkomen. Vanuit het perspectief van zowel de leerling als de samenleving kan het echter zeer doelmatig zijn om te investeren in maatwerkprogramma's zoals extra onderwijstijd.

Rol van docenten: zorgen over talentonderkenning

Docenten spelen de belangrijkste rol bij het stimuleren van talent. Het ontbreekt docenten (en de school als geheel) echter vaak aan prikkels om leerlingen naar een hoger niveau te tillen. Het is goed denkbaar dat docenten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (net als in het primair onderwijs) de potentie van bepaalde leerlingen onderschatten, wat met name tot onderbenutting van het talent van jongens en kinderen van laagopgeleide ouders zou kunnen leiden. Ook het ontbreken van een

evenredig aandeel mannelijke en allochtone docenten draagt waarschijnlijk bij aan het onderpresteren van jongens en allochtone Nederlandse leerlingen.

In het volgende hoofdstuk worden voorstellen gedaan om de genoemde knelpunten op te lossen.

5 Agenda voor verbetering van doorstroom en talentontwikkeling

In dit hoofdstuk komt de raad met een agenda voor oplossingen van de knelpunten in het onderwijs voor leerlingen tussen twaalf en achttien. De achterliggende ambitie is een betere doorstroom en verdere ontwikkeling van talent. Daartoe moeten leerlingen meer worden uitgedaagd om een zo hoog mogelijk niveau te halen, terwijl tegelijkertijd meer overstapmogelijkheden worden geboden voor leerlingen die niet meteen op het juiste spoor zitten.

Het Nederlandse voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn behoorlijk succesvol in het opleiden van grote groepen leerlingen. Steeds meer leerlingen gaan naar havo en vwo, steeds meer leerlingen stromen door naar middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Daar staat tegenover dat er ook zorgen zijn. Zo lijkt de groei van het aantal jongeren dat een startkwalificatie behaalt te stagneren en blijkt het kennisniveau van leerlingen met een diploma soms onvoldoende voor een goede aansluiting met een vervolgopleiding. Ook kiezen nog steeds relatief weinig leerlingen voor bèta en techniek.

Verder bieden het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs nog te weinig doorstroommogelijkheden voor jongeren die niet de gangbare routes bewandelen. In combinatie met de relatief vroege selectie belemmert dit gebrek aan flexibiliteit sommige jongeren in hun talentontwikkeling. Uit het advies *Presteren naar Vermogen* (2007a) komt bijvoorbeeld naar voren dat ruim 10% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau behaalt dan er volgens de basisschool inzat. Bovendien heeft Nederland de ambitie om het onderwijs verder te verbeteren.

Knelpunten vragen om een oplossing

Deze knelpunten vragen om een oplossing. Deze paragraaf stelt daarom een oplossingsagenda voor met praktische suggesties voor de korte termijn, naast een aantal meer verkennende voorstellen voor de wat langere termijn. De voorgestelde oplossingen zijn gerangschikt naar de vijf factoren die de raad van belang acht voor doorstroming en talentontwikkeling. Per factor laten de hoofdpunten van de agenda zich als volgt samenvatten:

- programmastructuur: van aanbodwaarborg naar doorstroomwaarborg;
- programma-inhoud: van aanbodwaarborg naar afrondingswaarborg;
- loopbaanoriëntatie en begeleiding: eerder en vooral beter leren kiezen;
- incentivestructuur: verkeerd werkende prikkels wegnemen, gunstig werkende prikkels opnemen; en
- rol van docenten: investeren in het opleidingsniveau gericht op doorstroombevordering en talentonderkenning.

Tot slot pleit de raad voor het opstellen van een integraal evaluatieplan voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in hun onderlinge samenhang gericht op het realiseren van de genoemde uitgangspunten.

5.1 Programmastructuur: van aanbodwaarborg naar doorstroomwaarborg

Nederland heeft een gedifferentieerd stelsel van voortgezet onderwijs dat sterk is in zijn aanbodprofilering. In totaal bestaan in het voortgezet onderwijs tientallen en in het middelbaar beroepsonderwijs nog steeds honderden aanbodvarianten. Veel beleid is erop gericht te komen tot een nadere landelijke of regionale toedeling aan scholen van de gepreciseerde aanbodvarianten.

De zwakte van het systeem is dat sommige leerlingen te vroeg op een verkeerd spoor terecht komen en er dus talenten onbenut blijven. De kracht van het stelsel is dat het voorziet in gericht onderwijs voor leerlingen van wie al wel vroeg duidelijk is wat ze willen en kunnen. Ook zijn er in principe geen doodlopende sporen: vanaf elk spoor kan een leerling verder gaan. Om deze kracht te behouden is veel inspanning nodig van de minister en van de scholen en leraren om maatwerk te bieden en te voorkomen dat leerlingen worden afgeschreven.

Het Nederlandse systeem van sterke differentiatie en vroege selectie in het voortgezet onderwijs vraagt daarom om optimale mogelijkheden voor tussentijdse horizontale en verticale doorstroom binnen en tussen onderwijssoorten. Dit betekent dat bestaande belemmeringen om door te stromen moeten worden weggenomen. Regels die de verblijfsduur in het voortgezet onderwijs beperken lijken misschien efficiënt, maar zijn op de lange termijn vaak ondoelmatig doordat ze leiden tot onnodige uitval en ongediplomeerde instroom in het middelbaar beroepsonderwijs.

Wil het gedifferentieerde stelsel zijn kracht behouden dan zijn van tijd tot tijd onderhoudswerkzaamheden nodig. Dat is het perspectief dat de raad in deze verkenning hanteert. Hieronder worden verschillende kleine aanpassingen van de structuur voorgesteld die kunnen bijdragen aan verbetering van doorstroom en talentontwikkeling. De aanpassingen komen vaak neer op vereenvoudigingen zodat scholen en leraren meer mogelijkheden hebben om doorstroom en talentontwikkeling te bevorderen.

1) Vmbo: breed en smal tegelijkertijd

Er is geen realistische keuze mogelijk tussen breed en smal. Voor zover er al een keuze is ligt die bovendien veel eerder op schoolniveau dan op landelijk niveau. Dat betekent dan wel dat een school ook de mogelijkheden dient te hebben om leerlingen dergelijke keuzes te bieden. Leerlingen die dus meestal voor breed zullen kiezen maar soms ook voor smal. Het vmbo moet zowel programma's met een sterke praktische (beroepsgerichte) oriëntatie als programma's met een sterke theoretische gerichtheid aanbieden. De meer praktijkgerichte programma's kunnen smal zijn (afdelingsgericht) dan wel breed (sectoraal of intersectoraal gericht). Het aantal beroepsrichtingen is op dit moment echter zo groot dat het weinig overzichtelijk is en leerlingen soms tot specialistische keuzes dwingt die op deze leeftijd weinig zinvol zijn. Het aantal beroepsgerichte programma's zou daarom kunnen worden teruggebracht tot een overzichtelijk aantal (vijf tot tien), zoals ook bepleit door de Adviesgroep VMBO (2006).

Verbreiding heeft hier dus de voorkeur met dien verstande dat specialisatiemogelijkheden blijven bestaan, bijvoorbeeld voor leerlingen die precies weten wat ze willen of anderszins behoefte hebben aan versmalling. Voorbeelden hiervan zijn experimenten met vmbo-vakcolleges waarbij leerlingen direct werken en leren combineren, zoals het recente initiatief voor een HavenMAVO in Rotterdam. De landelijk vast te stellen beroepsgerichte programma's moeten daarom globaal geformuleerd worden, zodat scholen ruimte hebben voor een nadere concrete invulling, van inhoudelijk smalle tot sectoroverstijgende uitstroomrichtingen.¹³³

De raad kan zich zelfs sectorloze vmbo-opleidingen voorstellen. Zeker voor de gl en de tl maar ook voor de bl en de kl is het bijvoorbeeld denkbaar om een brede beroepsgerichte opleiding aan te bieden. Deze zou afgezien van Nederlands, Engels en wiskunde zo min mogelijk theorievakken zoals economie, natuurkunde of Duits moeten aanbieden en leerlingen laten kennismaken met verschillende beroepsgerichte programma's. Een alternatief is om het keuzemoment van specialisatie in het vmbo met bijvoorbeeld een half jaar uit te stellen.

2) Mbo-indeling vereenvoudigen: kort mbo en lang mbo

De structuur van het huidige mbo lijkt nodeloos ingewikkeld. In plaats van het onderscheid tussen mbo-1, -2, -3 en -4 is het realistischer om een onderscheid te maken tussen korte (het huidige mbo-1 en -2) en lange mbo-opleidingen (het huidige mbo-3 en -4). Dat komt overeen met de ervaringen in het veld; ook de docenten in het kort mbo lijken op wezenlijke kenmerken van docenten in het lang mbo te verschillen. Een rol voor de kbb's ligt in het kort mbo meer voor de hand dan in het lang mbo. Dat wil overigens niet zeggen dat deze opleidingen allemaal even lang moeten duren. De korte opleidingen zijn daarbij praktisch van aard en gericht op het behalen van een startkwalificatie, terwijl de lange (minimaal driejarige) opleidingen gericht zijn op de arbeidsmarkt en op doorstroming naar het hbo. Om uitval te voorkomen zou een groot deel van de lange mbo-opleidingen compacter kunnen worden aangeboden (bijvoorbeeld in drie in plaats van vier jaar).

3) Verbetering doorstroom naar hoger onderwijs door intensivering en verkorting routes

Niet alle leerlingen zitten te wachten op lange onoverzichtelijke routes. Niet alle leerlingen hebben de standaard onderwijsduur nodig voor afronding. De kans op uitval neemt bovendien toe met de duur van een opleiding; verkorte opleidingsroutes kunnen daarom het risico van uitval verkleinen. Door de beschikbare onderwijstijd beter te benutten hoeft dit niet ten koste te gaan van de kwaliteit. Leerlingen kunnen intensievere programma's volgen, of de lange tijd tussen examens en het begin van het volgende schooljaar benutten om alvast met een opleiding te beginnen. Op dit moment bieden verschillende hogescholen overigens al verkorte en versnelde trajecten aan. Ook de tweejarige associategraadopleidingen in het hbo bieden een aantrekkelijke mogelijkheid voor mbo'ers die aarzelen over een meer langdurige hbo-opleiding, en leveren een bijdrage aan het vergroten van de doorstroom van mbo naar hbo.

Een alternatief is een versnelde mbo-route voor bepaalde groepen leerlingen.¹³⁴ Het valt te overwegen om doorstroom van mbo-3 naar hbo mogelijk te maken, voor bijvoorbeeld sectorspecifieke doorstroming. Daartoe zou op termijn ook het mbo 4-niveau kunnen worden opgebouwd als het mbo 3-niveau plus een stagejaar. Dit maakt doorstroom van

¹³³ Zie bijvoorbeeld Adviesgroep VMBO, 2006.

¹³⁴ Zie het voorbeeld van de mhbo economie excellent 4 van roc ASA in hoofdstuk 3.

uit het derde jaar naar het hbo mogelijk (bijvoorbeeld richting korte opleidingen die leiden tot een associategraad). Een andere manier om de doorstroomroute van vmbo naar hbo aantrekkelijker te maken is het aanbieden van een tweejarige schakelopleiding op mbo-niveau. Een dergelijke sectorspecifieke doorstroommogelijkheid, zoals bijvoorbeeld in de gezondheidszorg bestaat, vergroot het prestige van het vmbo en van de mbo-opleidingen, die dan immers beter kunnen concurreren met de havo-route.

Na het havo biedt het vwo een betere voorbereiding op het wetenschappelijk onderwijs dan een jaar hoger beroepsonderwijs. Daarom zouden havisten moeten worden aangemoedigd om via het vwo naar het wetenschappelijk onderwijs te gaan, bijvoorbeeld door een versneld vwo-traject aan te bieden dat direct na het eindexamen havo begint. Op die manier hoeven deze leerlingen geen extra jaar te verliezen. Ook een zogenoemde 'havo-plusklas' kan daarbij helpen; sommige havo's bieden al de mogelijkheid om een (of meerdere) vakken op vwo-niveau te doen.¹³⁵ Daarnaast zou de raad liever zien dat een hbo-propedeuse niet langer automatisch toegang geeft tot het wetenschappelijk onderwijs.

5.2 Programma-inhoud: van aanbodwaarborg naar afrondingswaarborg

In het verleden is een gemeenschappelijke basis in het voortgezet onderwijs met name gericht geweest op een gemeenschappelijk aanbod. Dat heeft geresulteerd in de basisvorming, die echter een zodanige breedte had dat ze voor een groep leerlingen te hoog gegrepen was en voor een andere groep leerlingen te weinig diepte kon bieden. De vraag naar een gemeenschappelijke kern blijft bestaan. De raad ziet onder de huidige omstandigheden een goede weg om de gemeenschappelijke kern te realiseren via een afrondingswaarborg in plaats van een aanbodwaarborg. Dit sluit aan bij de eerdere adviezen van de raad over leerstandaarden in het onderwijs. Het past ook bij de recente voorname van de bewindslieden om te komen tot een beschrijving van hetgeen leerlingen moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen in het primair onderwijs, en de voorgestelde verankering van basiskennis en -vaardigheden in het leerplan van het voortgezet onderwijs.¹³⁶

Om de basiskennis van leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs te waarborgen zouden zij in ieder geval moeten beschikken over een behoorlijk niveau in de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde.¹³⁷ Daartoe zouden voor deze vakken bijvoorbeeld leerstandaarden in de onderbouw voortgezet onderwijs moeten worden ingevoerd, zodat duidelijk is wat leerlingen minimaal moeten kennen en kunnen. Ook zouden leerlingen op het eindexamen havo en vwo verplicht moeten worden om een voldoende te behalen voor deze vakken.

1) Van basisvorming naar leerstandaarden onderbouw voortgezet onderwijs

Uit aansluitingsproblemen met vervolgopleidingen blijkt dat de basiskennis van leerlingen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs niet altijd gewaarborgd is. Ook de minister heeft geconstateerd dat de reken- en taalvaardigheid van vwo-, havo- en mbo-leerlingen die willen instromen in het hoger onderwijs in een aantal gevallen tekortschiet. Daarom is in mei 2007 een Expertgroep Doorlopende Leerlijn Reken- en Taal-

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad van 2 juni 2007.

¹³⁶ TK 2006-2007, VIII, nr.1, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008.

¹³⁷ Zie ook Onderwijsraad, 2007b.

vaardigheid ingesteld die de opdracht heeft gekregen om verschillende referentieniveaus te bepalen voor taal en voor rekenen/wiskunde. Per niveau bepaalt de expertgroep wat de bijbehorende leerstof moet zijn en wat leerlingen met een diploma op dat niveau moeten kennen en kunnen. Om het gewenste kennisniveau in het voortgezet onderwijs te kunnen garanderen, is volgens de raad uitdrukkelijk onderhoud nodig voor Nederlands, Engels en wiskunde. Daarbij kunnen voor Nederlands en wiskunde de referentieniveaus van de recent ingestelde expertgroep als basis dienen.

De basisvorming ging uit van een gemeenschappelijk aanbod, maar niet van minimaal behaalde niveaus. In zijn evaluatieadvies over de basisvorming heeft de Onderwijsraad daarom reeds gepleit voor het formuleren van kerndoelen op drie niveaus.¹³⁸ De raad herhaalt deze aanbeveling om leerstandaarden te introduceren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen op drie niveaus (basis, voldoende en gevorderd voor respectievelijk 90-95%, 70-75% en 15-20% van de leerlingen). Op het eind van het tweede jaar markeren deze leerstandaarden de drie niveaus per vak.

De raad wil daarmee naar een afrondingswaarborg in plaats van een aanbodwaarborg. Voor de totstandkoming ervan moet worden aangesloten bij de bestaande praktijk. Er zal dus aansluiting moeten worden gezocht bij al geaccepteerde en gehanteerde kennisniveaus en toetsen. Leerstandaarden vormen een absolute norm: ze geven scholen zelf beter inzicht in hun doelstellingen en verwachte opbrengsten, ze geven aan waar concreet verbetering mogelijk is en geven de Inspectie bovendien meer handvatten voor het toezicht. Leerstandaarden voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs dienen geharmoniseerd te worden met de door de eerdergenoemde expertgroep geformuleerde niveaus. De raad stelt voor dat de leerstandaarden een wettelijke status krijgen. De standaarden worden opgesteld via een procedure waarbij experts en leraren de standaard bepalen.

2) Voldoende voor basisvakken in havo/vwo vereist

Van leerlingen in havo en vwo mag worden verwacht dat zij beschikken over een brede kennisbasis. Het gaat immers om onze beste leerlingen. Deze leerlingen moeten dan ook beschikken over een behoorlijk niveau in de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde. De reparatieprogramma's die nu door het hoger onderwijs worden aangeboden, geven aan dat op een aantal punten kennishiaten bestaan, met name het niveau van het c&m-profiel baart hierbij zorgen. Ook de gebrekkige doorstroom naar bèta- en techniekopleidingen in combinatie met de geringe animo voor het n&t-profiel stemmen tot nadenken.

In dit verband acht de raad het voorstel van de profielcommissies (2007) om het aantal profielen in havo en vwo terug te brengen van vier naar twee (een natuur- en een maatschappijprofiel) een serieuze bestudering waard. Om te beginnen kan echter worden verkend in hoeverre het nodig is de bestaande mogelijkheden te verruimen om binnen scholen de profielen meer ineen te schuiven. Zo bestaan op dit moment al scholen die de definitieve profielkeuze uitstellen tot het vijfde jaar en in het vierde jaar alleen een breed maatschappij- en natuurprofiel aanbieden.

138 *Onderwijsraad, 2001.*

De profielcommissies hebben voorgesteld om een breed natuurwetenschappelijk vak op te nemen in het maatschappijprofiel en een breed maatschappelijk vak in het natuurprofiel. De raad vindt dit de moeite van het bestuderen waard. Daarbij moet wel nadrukkelijk worden bekeken hoe het zich verhoudt tot het zojuist ingevoerde vak natuur, leven en technologie.

De raad acht een 5,5 toch echt wel een minimum bij de havo- en vwo-examens voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Dit betekent dat een voldoende voor deze vakken op de eindlijst verplicht wordt, met handhaving van de compensatieregeling binnen elk van deze drie vakken. Dit is één van de acht aanbevelingen van de raad in het advies *Versteviging van kennis in het onderwijs II* (2007b). Bijstellingen van de compensatieregelingen bij het examen zullen naar verwachting voor een betere aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs zorgen. Het vragen van een 5,5 zal leerlingen en leraren zonder twijfel aanmoedigen die 5,5 ook echt te halen. Een dergelijke bijstelling kan op verschillende wijzen worden ingevoerd. Begonnen kan worden met het vak Nederlands. Een overzicht van de effecten van de verschillende varianten is te vinden in bijlage 3.

3) Havo en vwo: meer mogelijkheden tot differentiatie en verkenning opzet à la IB

Daarnaast moet leerlingen in havo en vwo ruimte worden geboden voor een zekere mate van keuzevrijheid (binnen de deels in elkaar geschoven profielen). Ook zouden getalenteerde leerlingen de mogelijkheid moeten hebben om bepaalde vakken op bijvoorbeeld een hoger niveau te doen, en zouden sommige leerlingen die vakken niet of op een lager niveau kunnen doen.

Op de middellange termijn zou ook overwogen kunnen worden om de indeling van de schoolvakken bijvoorbeeld te vervangen door een opzet inhoudelijk analoog is aan het IB. Het interessante van het IB is dat vakken op verschillende niveaus gevolgd kunnen worden en dat zo recht kan worden gedaan aan de verschillende talenten van de leerling, waarbij tevens gewaarborgd is dat deze de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde ten minste op basisniveau beheerst.

Het IB is een pre-universitaire opleiding van twee jaar, die leidt tot een centraal examen op een nauwkeurig omschreven niveau.¹³⁹ Het diploma geeft toegang tot universiteiten over de hele wereld. Het kent een curriculum dat bestaat uit zes vakken en drie algemene modules.

De zes vakken zijn onderverdeeld naar zes groepen, waarbij uit elke groep een vak moet worden gevolgd.¹⁴⁰ Het gaat hierbij om de volgende groepen en vakken: *moedertaal, tweede taal, individuen en maatschappijen* (vakken zoals economie, aardrijkskunde, geschiedenis, filosofie en psychologie), *experimentele wetenschappen* (vakken zoals biolo-

¹³⁹ Het IB is een internationaal curriculum ontwikkeld door de IBO (International Baccalaureate Organisation). Dit curriculum kent formeel drie componenten: (1) het International Baccalaureate Primary Years Programme (IBPYP); (2) het International Baccalaureate Middle Years Programme (IBMYP); en (3) het International Baccalaureate Diploma Programme (IBDP). In de Nederlandse context is (vooralsnog) uitsluitend sprake van het IBDP, voor leerlingen in de leeftijd van 16-19 jaar, dat kortheidshalve vaak als IB wordt aangeduid. De minister heeft het IB onder voorwaarden voor scholen in het voortgezet onderwijs opengesteld. Inmiddels maken ruim dertig scholen van de mogelijkheid gebruik om een IB-programma aan te bieden – waarvan ongeveer de helft uit 'international schools' bestaat en ongeveer de helft uit traditionele scholen die dit naast een regulier bovenbouwprogramma aanbieden. Hoewel de minister nog vraagtekens heeft bij de aansluiting op het medisch hoger onderwijs, geldt voor de overige opleidingen in het hoger onderwijs dat de geluiden over het ingangsniveau van IB-studenten over het algemeen positief zijn (Onderwijsraad, 2006c).

¹⁴⁰ Als zesde vak kunnen leerling een kunstvak vervangen door een keuzevak uit de andere groepen.

gie, scheikunde en natuurkunde), *wiskunde* en *kunst* (zoals beeldende kunst, muziek en toneel).¹⁴¹

De vakken worden op verschillende niveaus aangeboden. Leerlingen moeten ten minste drie en ten hoogste vier vakken op hoog niveau (Higher Level of HL) volgen, en twee of drie vakken op standaardniveau (Standard Level of SL). Naast de zes vakken moeten leerlingen verplicht drie modules volgen: kennistheorie; creativiteit, actie en dienstverlening; en het schrijven van een uitgebreid essay.

Elk vak krijgt een cijfer tussen 1 en 7. Het totale aantal punten dat leerlingen voor hun vakken kunnen behalen is daarmee 42. Daarnaast kunnen leerlingen drie extra punten halen via een uitgebreid essay, een kennistheoretische presentatie en een kennistheoretisch essay. Het totaal aantal te verkrijgen punten is dus 45. Het IB-diploma is meer waard naarmate er meer punten zijn verzameld. Met 24 punten is een leerling geslaagd, een diploma van meer dan 40 punten geeft toegang tot internationale topuniversiteiten.

Het gaat de raad hier om een systematiek zoals die van het IB en uiteraard niet om de voertaal, die blijft gewoon Nederlands. Een dergelijke systematiek kan in het beoogde evaluatie- en ontwikkelingsplan worden uitgewerkt.

4) Afronding mbo: deelname aan eindexamen havo en onderwijswederkeer na werkperiode

Om de aansluiting van het lang mbo (mbo 4-opleidingen) met het hbo te verbeteren, is een ruimere deelname aan havo-examens voor relevante doorstroomvakken een mogelijke oplossing. Dit is echter een ingrijpende zaak, want dat betekent dat ook op mbo-instellingen ingekaderde schoolexamens een rol zouden spelen. Om die reden is een nadere studie nodig naar de effectiviteit en praktische haalbaarheid van dit voorstel. Voorlopig kan deelname aan een centraal examen op vrijwillige basis opengesteld worden.

5) Afspraken over het aanvangsniveau voor het hoger onderwijs (AAHO)

In *Versteviging van kennis in het onderwijs II* (2007b) heeft de raad geadviseerd om te komen tot een leerwegonafhankelijke afspraak over het aanvangsniveau voor het hoger onderwijs (AAHO). Deze afspraak tussen voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs maakt duidelijk wat de vereiste bagage is om zonder al te veel risico aan een vervolgopleiding te kunnen beginnen. Deze afspraak aanvang hoger onderwijs wordt uitgewerkt in een geheel van toetsen dat beschikbaar is via internet. Studenten kunnen daarmee zelf precies nagaan of zij over de vereiste basisbagage beschikken en zich, zo nodig, bijscholen. Dit biedt aankomende studenten met bijvoorbeeld een afwijkende vooropleiding de mogelijkheid om eventuele kennistekorten weg te werken. Daartoe zouden instellingen in voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs reparatieprogramma's kunnen aanbieden, die bijvoorbeeld in de zomer gevolgd kunnen worden.

¹⁴¹ In overleg met het IBO Curriculum en Assessment Centrum mag een individuele school een eigen vak ontwikkelen dat de plaats kan innemen van een onderwerp in groep 2, 3, 4 of 6. Een voorbeeld kan zijn: Nederlandse cultuur en geschiedenis. Hierdoor zijn veel scholen in staat te voldoen aan nationale eisen die aan het curriculum worden gesteld.

5.3 Loopbaanoriëntatie en begeleiding: eerder en vooral beter leren kiezen

Veel tijd en talent gaat verloren doordat leerlingen de verkeerde studiekeuzes maken. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs moeten leerlingen daarom ook leren om te kiezen voor een studie en beroep met perspectief. Dit kan door leerlingen eerder te laten kennismaken met mogelijke vervolgopleidingen. Daarbij is het een illusie om te verwachten dat alle leerlingen op jonge leeftijd al een helder toekomstbeeld hebben, maar een bredere oriëntatie kan wel helpen om een realistischer beeld van opleidings- en loopbaanmogelijkheden te vormen.

1) Meer aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding

Scholen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kunnen leerlingen beter voorbereiden op de keuze van hun vervolgopleiding en loopbaan; studieloopbaanbegeleiding dient een betere basis te krijgen in deze sectoren, zodat leerlingen eerder en vaker in aanraking kunnen komen met vervolgopleidingen en loopbaanmogelijkheden; bijvoorbeeld door profiel- en sectorwerkstukken altijd te benutten in het kader van studiekeuze en de vorming van een beroepsbeeld. De eerste verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij decanen en mentoren. Ook leraren spelen hierbij een belangrijke rol, door leerlingen bij het introduceren in gestructureerde kennisgebieden te laten zien wat zij met deze kennis in vervolgopleidingen en verdere loopbaan kunnen doen. Om doorstroming en talentontwikkeling te verbeteren zou in het onderwijsprogramma dan ook meer ruimte moeten komen voor de oriëntatie op loopbaan en beroep. Door een betere benutting van de onderwijstijd hoeft dit niet ten koste te gaan van de bestaande lesstof.

2) Eerder kennismaken met vervolgopleidingen

Universiteiten en hogescholen nemen reeds de nodige initiatieven om leerlingen in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs voor te lichten over studiemogelijkheden, zoals het bieden van hulp bij profielwerkstukken en door het opzetten van speciale pre-universitaire programma's. Een beperking van deze programma's is echter dat ze vooral gericht zijn op gemotiveerde en getalenteerde leerlingen en niet op de leerlingen die nog geen duidelijk beeld hebben van wat ze willen. Het voorlichtingsmateriaal dat deze studenten wel bereikt geeft niet altijd een realistisch beeld. Daarom is het van belang dat alle leerlingen intensiever kennismaken met vervolgopleidingen, bij voorkeur door het volgen van echte colleges of zelfs een heel vak waar bijvoorbeeld ook alvast studiepunten voor kunnen worden behaald. Om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de lesstof in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is ook hier intensivering van het onderwijs gewenst; bijvoorbeeld door het volgen van een programma na schooltijd, in het weekend of in (een deel van) de schoolvakanties.

Betere voorlichting en begeleiding van leerlingen bij hun keuze voor een opleidingsrichting kan voorkomen dat leerlingen onnodig uitvallen in het vervolgonderwijs. Daarnaast kan de verstrekking van realistische informatie over beroepsperspectieven helpen om leerlingen vaker te laten kiezen voor richtingen met goede arbeidsmarktperspectieven (zoals techniek). In het komende advies *Succesvol starten in het hoger onderwijs* zal de raad nader ingaan op de mogelijkheden om de studiekeuze en het studiesucces van beginnende studenten te verbeteren.

5.4 Incentivestructuur: verkeerd werkende prikkels wegnemen, gunstig werkende prikkels opnemen

De incentives voor scholen zetten niet altijd aan tot het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Waar mogelijk moeten financiële en institutionele prikkels daarom beter worden ingezet.

1) Versoepelen verblijfsduurregels, verbetering aansluiting vmbo-mbo

De bestaande verblijfsduurregels in het voortgezet onderwijs zorgen ervoor dat leerlingen die meer dan twee keer blijven zitten, gedwongen worden om zonder diploma naar het mbo te gaan. Dit ontnemt deze groep het perspectief om op korte termijn een diploma te halen en draagt bij aan de grote schooluitval in deze groep. De kans op uitval neemt nu eenmaal toe naarmate leerroutes langer worden.

Versoepeling van de verblijfsduurregels in het voortgezet onderwijs zorgt ervoor dat leerlingen makkelijker een diploma kunnen halen en niet zonder diploma naar het middelbaar beroepsonderwijs hoeven te gaan. Hetzelfde geldt voor het op sommige locaties doen inzakken van mbo 1-onderwijs in het vmbo leidend tot een vmbo-diploma en een mbo-certificaat. Een dergelijke aanpak kan een groot deel van de negatieve effecten van de drempelloze instroom in het kort mbo pareren. Ook het verticaal verbinden van het mbo op niveau 1 en 2 met het vmbo door middel van organisatorische verbanden en doorlopende leerwegen, zoals op veel plaatsen in de steigers staat, helpt hierbij ('vmbo-plus'). Hiermee wordt de kloof tussen vmbo en mbo voor een deel van de leerlingen overbrugd en vermindert het aantal leerlingen zonder diploma. Dit is ook logisch vanuit het perspectief dat het voortgezet onderwijs wordt afgesloten met een startkwalificatie (in het geval van vmbo-leerlingen met een havo- of mbo 2-diploma).

In het algemeen geldt dat soepele verblijfsduurregels moeten worden gehanteerd om zo veel mogelijk leerlingen aan een startkwalificatie te helpen. De recent gecreëerde mogelijkheid om onderwijs voor leerlingen voortgezet onderwijs die meerdere keren zijn blijven zitten uit te besteden aan het vavo is wat dit betreft een stap in de goede richting. In vervolg daarop zou de toegankelijkheid van het vavo ook kunnen worden vergroot voor groepen die op latere leeftijd een startkwalificatie willen behalen. Op die manier kunnen leerlingen op verschillende manieren hun startkwalificatie behalen: via havo of vwo, via mbo-2 of via het vavo.

2) Grotere doorstroom door stimulering dakpanklassen en kansklassen

Brede dakpanklassen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs kunnen de gevolgen van selectiefouten verzachten. We denken hierbij aan het bijeenbrengen van naastliggende schoolsoorten in een dakpanklas waardoor het volgende beeld van drie brede klassen ontstaat: vmbo-breed (vbo/mavo), mavo/havo en havo/vwo. Plaatsing van leerlingen hangt af van het gegeven basisschooladvies/eindrapport basisschool en de mogelijkheden van de ontvangende school. Binnen de klassen bieden de scholen al naargelang de cognitieve capaciteiten en voorkeuren vakken op diverse niveaus aan (via setting). Het programma-aanbod is zodanig dat in het tweede jaar in principe alle niveaus gekozen kunnen worden.

Naast bovengenoemde dakpanklassen in de eerste leerjaren zouden in de leerjaren 3 en 4 van het vmbo havo-kansklassen moeten worden aangeboden voor leerlingen die op de

grens van mavo en havo zitten. Deze klassen kunnen zowel de tussentijdse als de gediplomeerde doorstroom van mavo naar havo vergemakkelijken. Het programma van deze klassen is zodanig samengesteld dat leerlingen op elk gewenst moment kunnen overstappen naar het havo (als hun resultaten daartoe aanleiding geven). De mogelijkheden om dakpanklassen en kansklassen financieel te stimuleren zouden daarom nader verkend moeten worden.

3) Verkenning bekostiging gericht op minder wachttijd en betere benutting van onderwijstijd

Een betere benutting van talent begint bij een betere benutting van de onderwijstijd. In het onderwijs bestaat veel wachttijd, zoals ook aangegeven in het advies *Presteren naar Vermogen* (2007a). Leerlingen die door een kleine leerachterstand blijven zitten zijn bijvoorbeeld gedwongen om een heel jaar over te doen. Leerlingen die tijdens een schooljaar stoppen met een opleiding moeten vervolgens vaak tot het nieuwe schooljaar wachten voordat ze met een andere opleiding kunnen beginnen. Ook leerlingen die slagen voor hun diploma zijn maandenlang vrij voordat ze aan hun vervolgopleiding kunnen beginnen. Voor bepaalde groepen leerlingen vormen de lange schoolvakanties een ongewenste onderbreking van het leerproces; achterstandsleerlingen blijken bijvoorbeeld een groot deel van hun achterstanden juist in de zomer op te lopen.¹⁴²

Het is daarom gewenst om te verkennen hoe scholen financieel gestimuleerd kunnen worden om wachttijden te verminderen door dergelijke programma's aan te bieden. Instellingen die op dit moment experimenteren met het aanbieden van dergelijke programma's in het mbo kunnen dit nu soms bijvoorbeeld bekostigen doordat zij extra diploma-bekostiging ontvangen wanneer zij meer leerlingen aan een diploma helpen.¹⁴³ Daarbij kan ook worden verkend in hoeverre de onderwijskwaliteit van opleidingen in bijvoorbeeld het mbo kan worden gestimuleerd door middel van de bekostiging zoals de Onderwijsraad (2007d) heeft bepleit voor het hoger onderwijs in het advies *Belonen van kwaliteit in het hoger onderwijs?*

4) Bètadeelname als indicator op de opbrengstenkaart

Om de deelname aan bètaprofielen te stimuleren moeten scholen ook een prikkel hebben om leerlingen deze profielen te laten kiezen. De opbrengstenkaart geeft wel aan hoe leerlingen over profielen zijn verdeeld, maar dit wordt niet afgezet tegen andere scholen. Ook wordt de profielkeuze van leerlingen niet meegenomen bij de beoordeling van scholen. Bij de beoordeling van de opbrengsten van scholen als onvoldoende, voldoende of excellent baseert de Inspectie zich alleen op de examencijfers en het aantal zittenblijvers. Op deze manier wordt deelname aan bètaprofielen juist ontmoedigd. De Inspectie zou daarom moeten verkennen op welke manier de mate waarin leerlingen op een school voor bètaprofielen kiezen als indicator kan worden opgenomen op de opbrengstenkaart.

Voor het knelpunt van het verschil tussen schoolexamen en centraal examen beraadt de staatssecretaris zich momenteel op maatregelen en is het Cito gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van verschillende systeemwijzigingen.¹⁴⁴ Daarnaast heeft de Inspectie het verschil tussen schoolexamen en centraal examen toegevoegd als indicator op de opbrengstenkaart. De raad stelt daarom voor te bekijken of deze maatre-

¹⁴² Zie bijvoorbeeld Cooper, Nye, Charleton, Lindsey & Greathouse, 1996.

¹⁴³ Diplomabekostiging heeft echter als nadeel dat dit instellingen kan aanzetten tot ongewenst strategisch gedrag, zoals het selecteren van kansrijke leerlingen.

¹⁴⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007h.

gelen het gewenste effect sorteren door het verschil tussen schoolexamens en centrale examens goed te monitoren.¹⁴⁵

5.5 Rol van docenten: investeren in het opleidingsniveau gericht op doorstroombevordering en talentonderkenning

De docent is van groot belang voor de doorstroom en talentontwikkeling van leerlingen: kwaliteit wordt in de klas gemaakt. Docenten hebben kennis van hun vak en houden de ontwikkelingen in hun vakgebied bij. Ook moeten zij leerlingen kunnen voorlichten over de mogelijkheden die hun vak biedt voor vervolgonderwijs en werk. Juist over het kennisniveau van docenten bestaan echter groeiende zorgen. Investeren in het opleidingsniveau van docenten is daarom van groot belang.

1) Meer aandacht voor stereotypering en onderpresteren van specifieke groepen leerlingen

Het docentenkorps vormt steeds minder een afspiegeling van de leerlingenpopulatie. Het aantal allochtone docenten blijft bijvoorbeeld sterk achter bij de groei van het aantal allochtone leerlingen, maar ook mannen kiezen steeds minder voor het onderwijs.

Om rolmodellen te bieden en het onderpresteren van jongens en allochtone Nederlandse leerlingen tegen te gaan lijkt vergroting van het aantal mannelijke en allochtone docenten daarom gewenst. Het is echter niet realistisch om te verwachten dat het docentenkorps op elke school een afspiegeling vormt van de leerlingenpopulatie. Daarom lijkt het in ieder geval zinvol om bij de opleiding van docenten expliciet aandacht te besteden aan bewustwording en vermindering van stereotypering en aan manieren om onderpresteren van bepaalde groepen leerlingen te herkennen en tegen te gaan. Daarnaast kunnen gastlessen van mensen uit het veld helpen om leerlingen te voorzien van rolmodellen.

2) Opscholingsprogramma voor leraren

In *Waardering voor het Leraarschap* (2006d) en in *Presteren naar Vermogen* (2007a) heeft de raad gepleit voor een opscholingsprogramma voor leraren. Ook de Commissie Leraren (2007) heeft in het advies *LeerKracht!* een dergelijke insteek gekozen. De opscholing van leraren kan ook uitstekend ingezet worden om juist de talentontwikkeling en doorstroming van leerlingen verder te bevorderen.

De raad beveelt een programma van opscholing aan voor leraren die in het bijzonder met onderpresterende leerlingen van doen hebben. De opscholing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op individuele begeleiding (met 'remedial teaching' als een bijzondere vorm daarvan), op het onderkennen en verhelpen van leerblokkades en op het gebruik van toetsen en leerstandaarden. Deze aandacht kan bij hogescholen en universiteiten tot uitdrukking komen in zwaartepunten, minors, afstudeervarianten, enzovoort. De minister zou betrokken partijen hierop in het reguliere overleg kunnen aanspreken, uitgaande van de eigen initiatieven van de instellingen.

De raad beveelt de minister voorts aan extra gelden voor opscholing in taalonderwijs en de relatie tussen de Turkse en de Nederlandse taal ter beschikking te stellen.¹⁴⁶ De voor-

¹⁴⁵ In dit perspectief ziet de raad hier af van de aangekondigde verkenning van de mogelijkheid om het gemiddelde resultaat op het centraal examen als norm te laten dienen voor het resultaat op het schoolexamen (Onderwijsraad, 2007b).

¹⁴⁶ Zie ook Onderwijsraad, 2007a.

gestelde opscholing is vrijwillig en leidt bij succes tot een diploma. De raad stelt voor dat schoolbesturen op basis van dit diploma een toeslag verlenen, waardoor een koppeling tot stand komt tussen opleiding en salaris. Het voorstel van de Commissie Leraren (2007) om de salarisschalen alleen te koppelen aan het opleidingsniveau en niet meer aan de onderwijssector waar wordt lesgegeven, gaat echter een stuk verder.

De raad sluit zich in dit verband aan bij het voorstel van de Commissie Leraren (2007) om te komen tot de instelling van een onafhankelijke fundatie die de opleidings- en vervangingskosten dekt van docenten die een opscholingsprogramma volgen. Opscholingsprogramma's gericht op talentontwikkeling en het tegengaan van onderpresteren passen heel goed in dit kader.

3) Opscholingsprogramma voor de schoolleiding

Zoals reeds gememoreerd in het advies *Presteren naar Vermogen* (2007a) heeft ook de schoolleiding in brede zin een cruciale rol in de bestrijding van onderpresteren. Het prestatieniveau ontwikkelt zich immers in de loop van een aantal jaren en is dus een leerjaar-overstijgend proces. Onderpresteren kan in elke fase van de schoolloopbaan aan de orde komen. Het is daarom zaak dat de school- en opleidingsmanagers voortdurend handelen en denken vanuit het belang en de ontwikkeling van leerlingen en de doorgaande lijn bewaken. De school- en opleidingsmanagers zullen hierbij veelal nauw samenwerken met bijvoorbeeld mentoren.

De raad stelt dan ook voor binnen bachelor- en masterprogramma's voor school- en opleidingsmanagers speciale aandacht te besteden aan het onderkennen van onderpresteren. Aandachtsgebieden daarbij zijn de bewustwording van en het omgaan met stereotypering, en kennis van en omgang met leerlingen uit andere landen. Het lesgeven en leidinggeven op scholen met leerlingen uit verschillende landen vereist nu eenmaal (deels) andere kennis en vaardigheden, zodat een opleiding ook daarop zou moeten voorbereiden.

5.6 Evaluatie- en ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Tot slot adviseert de raad de minister en de staatssecretaris om een geïntegreerd evaluatie- en ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in hun onderlinge samenhang op te stellen, gericht op het realiseren van de genoemde uitgangspunten inclusief noodzakelijke wetswijzigingen.

In het evaluatie- en ontwikkelingsplan verdient de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten bijzondere aandacht. De Lissabondoelstelling van vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters heeft geleid tot diverse initiatieven om schooluitval te bestrijden. Het is echter onduidelijk in hoeverre deze programma's ook daadwerkelijk meer leerlingen helpen aan een startkwalificatie. Er zijn namelijk aanwijzingen dat het aantal jongeren met een startkwalificatie sinds kort niet meer toeneemt, ondanks het feit dat steeds meer jongeren langer op school lijken te worden gehouden in trajecten voor voortijdige schoolverlaters. Een grondige evaluatie van de effectiviteit van activiteiten gericht op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten is daarom gewenst. Hierbij kan mogelijk

geleerd worden van ervaringen met de evaluatie van experimenten met arbeidsmarkt-programma's voor werklozen.

Het geïntegreerd evaluatie- en ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in hun onderlinge samenhang kan worden gezien als een opvolger van de eerdere beleidsagenda's *Koers VO* en *Koers BVE* uit 2004. Het bouwt ook voort op de eerder verschenen beleidsagenda's zoals de hoofdlijnennotities uit 1986, 1991 en 1993.¹⁴⁷ Bovendien kunnen de eerder besproken doelstellingen zoals vastgelegd in de WVO en de WEB daarbij als uitgangspunt dienen.

In dit nieuwe evaluatie- en ontwikkelingsplan zouden alle bestaande beleidsevaluaties en beleidsvoornemens gebundeld kunnen worden. Ook zouden daarbij de innovatieplannen van de basis- en breedtestrategie van de VO-raad en de MBO Raad¹⁴⁸ kunnen worden meegenomen. Op basis daarvan kunnen een actieprogramma en een ontwikkelingspad voor de middellange termijn geformuleerd worden, waarbij de nadruk ligt op inhoudelijke ijkpunten. Daarmee wijkt dit evaluatie- en ontwikkelingsplan af van *Koers VO* en *Koers BVE*, die een meer procesmatig karakter hadden. De door de staatssecretaris aangekondigde kwaliteitsagenda's van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kunnen uitstekend in dit evaluatie- en ontwikkelingsplan opgenomen worden.

¹⁴⁷ Het betreft de notities van het ministerie van Onderwijs en Wetenschap getiteld *Hoofdlijnen van beleid inzake sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs uit 1986*, *Hoofdlijnennotitie ROC's: een notitie over de vorming van regionale opleidingscentra uit 1991* en *Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs uit 1993*.

¹⁴⁸ Inclusief de dieptestrategie in het mbo zoals door de HPBO gecoördineerd.

Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingencentrum
avo	algemeen vormend onderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bl	basisberoepsgerichte leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
ce	centraal examen
c&m	cultuur en maatschappij
EU	Europese Unie
GION	Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs
gl	gemengde leerweg
havo	hoger algemeen vormend onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
IB	Internationaal Baccalaureaat
ict	informatie- en communicatietechnologie
ITS	(onderzoeksbureau)
ivbo	individueel voorbereidend beroepsonderwijs
kbb	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
kl	kaderberoepsgerichte leerweg
lbo	lager beroepsonderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen vormend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
NVSNVL	(vereniging van schooldecanen en leerlingbegeleiders)
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
roc	regionaal opleidingencentrum
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
se	schriftelijk examen
SER	Sociaal-Economische Raad
Svm	sectorvorming en vernieuwingsoperatie
tl	theoretische leerweg
vavo	voortgezet algemeen volwassenen onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vocl	voortgezet onderwijs cohort leerlingen
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vo	voortgezet onderwijs

vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Figurenlijst

Figuur 1:	De uitstroom uit het onderwijs als percentage van de uitstroom uit het primair onderwijs: meer dan de helft gaat naar het vmbo...	13
Figuur 2:	Gediplomeerde doorstroom van mbo/bol naar hbo, 1996-2004	40
Tabel 1:	Stand van zaken Lissabondoelstellingen Nederland (NL) en de EU	20
Tabel 2:	Verdeling over de klastypen eerste jaar: cohorten 1989, 1993, 1999 (percentages)	30
Tabel 3:	Uitval en startkwalificaties (percentages per leeftijdsgroep)	50
Tabel 4:	Leesvaardigheid van 15-jarige leerlingen (percentages, 2003)	B.2-94
Tabel 5:	Wiskundevaardigheid van 15-jarige leerlingen (percentages 2003)	B.2-95
Tabel 6:	Vaardigheid van 15-jarige leerlingen in lezen, wiskunde en natuurwetenschappen (2003)	B.2-96
Tabel 7:	Slagingspercentages voor havo en vwo: huidige (2006) en verschillende scenario's van verplichte voldoende	B.3-99

Literatuur

- Aa, R. van der, Uwland, A. & Descka, S. (2007). *Opkomende economieën en het Nederlands onderwijs, een verkennend onderzoek*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Rotterdam: Ecorys.
- Adviesgroep VMBO (2006). *Voortvarend VMBO. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep VMBO.
- Boer, P. den, Geerligs, J., Koen, H. & Sjenitzer, T. (2006). *Kwalificatiewinst in de beroepsonderwijskolom. Afsluiting: prestaties 2003 en vergelijking van 4 jaar kwalificatiemeting*. Wageningen: Stoas onderzoek.
- Borghans, L. (2006). 'Zonde van de tijd'. *Leren in Nederland vanuit een economisch perspectief*. Oratie. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Borghans, L. & Golsteyn, B. (2006). De invloed van ervaringen met techniek op de studiekeuze van jongeren. In A. de Grip & Ph. Marey (red.), *Technotopics; essays over onderwijs en arbeidsmarkt voor bètatechnici* (14-23). Capelle a/d IJssel: Plantijn Caspari.
- Borghans, L. & Coenen, J. (2007). Breed of smal opleiden? Een vergelijking tussen het oude VBO en MAVO en het nieuwe VMBO. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. In Onderwijsraad, *Doorstroom in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Bosker, R.J. (2005). *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Bronneman-Helmerts, H.M., Herwijer, L.J. & Vogels, H.M.G. (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: SCP.
- Bruijn, E. de (2006). *Adaptief beroepsonderwijs. Leren en opleiden in transitie*. Rede Universteit Utrecht. Den Bosch: CINOP.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*. CBS: Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007b). *De Nederlandse economie 2006*. CBS: Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007c). *Afname potentiële beroepsbevolking begint*. Persbericht. Geraadpleegd op 9 november 2007 via de website van het CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/persberichten/default.htm>.
- Commissie Doorstroomagenda Beroepsonderwijs (2001). *Doorstroomagenda beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Commissie Leraren (2007). *LeerKracht!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2007). *Brief van de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. TK 2006-2007, 31 007, nr. 2.
- Cooper, H., Nye, B., Charleton, K., Lindsey, J. & Greathouse, S. (1996). The Effect of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review. *Review of Educational Research*, 66(3), 227-268.
- Dee, T.S. (2004). Teachers, Race, and Student Achievement in a Randomized Experiment. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 195-210.
- Dee, T.S. (2007). Teachers and the Gender Gaps in Student Achievement. *Journal of Human Resources*, 42(3), 528-554.
- Driessen, G. & Doesborgh, J. (2004). *De Feminisering van het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

- Eijs, P. van & Fraga, S. (2002). *Het rendement van de opleidingskeuze van schoolverlaters van het VBO en de MAVO*. Maastricht: ROA.
- Eimers, T. & Bekhuis, H. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voor-tijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Esch, W. van & Neuvel, J. (2007). *Stroomlijnen. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo naar havo*. Den Bosch: CINOP.
- Faber, J. (2006). De toekomst van AKA. In R. van Schoonhoven (red.), *Op weg naar nieuw bve-beleid. Bijdragen aan een toekomstgerichte beleidsagenda bve vanuit de leergang 2006* (58-70). Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Galindo-Rueda, F. & Vignoles, A. (2007). The Heterogeneous Effect of Selection in UK Secondary Schools: Understanding the Changing Role of Ability. In L. Woessmann & P.E. Peterson (eds.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht onderwijs (2007). *Leren, Loopbaan en Burgerschap*. Ede: Gemeenschappelijk procesmanagement competentiegericht onderwijs.
- Gemmeke, M., Otterloo, S.G. van & Wel, J.J. van der (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan.
- Gille, E., Lagerwaard, K., Limpens, G., Knecht-van Eekelen, A. de, Maris, G. & Rhijn, C. van (2004). *Resultaten PISA-2003. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.
- Houtkoop, W.A., Velden, R.K.W. van der & Brandsma, T.F. (2004). *De waarde van de startkwalificatie*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum BVE.
- Innovatieplatform (2006). *Leren excelleren*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werken aan de basis: evaluatie van de basisvorming na 5 jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag over het jaar 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs: onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Meer onderwijstijd in het MBO: programmering en verantwoording*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Onderwijstijd in het VO: onderzoek naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007c). *Competenties: kun je dat leren?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kalshoven, F. (2007). Het toekomstige lerarentekort is een prachtige kans. *de Volkskrant*, 31 maart 2007.
- Korpershoek, H., Kuyper, H. & Werf, M.P.C. van der (2007). Breed of smal opleiden in het voortgezet onderwijs. In Onderwijsraad, *Doorstroom in het onderwijs*. Den Haag Onderwijsraad.
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2006). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Langen, A.M.L. van (2005). *Unequal participation in mathematics and science education*. Proefschrift. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Langen, A. van, Kurver, B. & Vierke, H. (2007). Effecten van de invoering van vier profielen in havo en vwo. In Onderwijsraad, *Doorstroom in het onderwijs*. Den Haag Onderwijsraad.
- Latten, J.J. (2005). *Zwanger van segregatie. Een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie?* Amsterdam: Vossiuspers UvA.

- Leamer, E.E. (2007). A Flat World, a Level Playing Field, a Small World After All, or None of the Above? A Review of Thomas L. Friedman's *The World is Flat*. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 83-126.
- Landelijk expertise- en InformatieCentrum Aansluiting hbo (2006). *Duurzaamheid en versterking doorstroom mbo-hbo*. Enschede: LICA.
- Manning, A. & Pischke, S. (2006). *Comprehensive versus Selective Schooling in Engeland and Wales: What Do We Know?* IZA Discussion Paper 2072.
- Maurin, E. & McNally, S. (2007). *Educational Effects of Widening Access to the Academic Track: A Natural Experiment*. CEE Working Paper, August 2007.
- Meer, J. (2007). Evidence on the returns to secondary vocational education. *Economics of Education Review*, 26(5), 559-573.
- Meghir, C. & Palme, M. (2005). Educational Reform, Ability, and Family Background. *American Economic Review*, 95(1), 414-424.
- Meijer, F., Kuijpers, M. & Bakker, J. (2006). *Over leerloopbanen en loopbaanleren. Loopbaan-competenties in het (v)mbo*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.
- Meijnen, W. (2006). *Geen startkwalificatie en dan?* Inleiding bij het symposium *Vaardigheden van niveau*, 30 november 2006. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *VMBO: het betere werk*. TK 2004-2005, 30079, nr.2.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Leren en werken in het vmbo*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, VO/OK-2005/26178, 15 juni 2005. TK 2004-2005, 24 578 en 30 079, nr.71.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Aanval op de uitval*. TK 2005-2006, 26 695, nr.32, bijlage.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Kerncijfers 2002-2006*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Bestel in beeld 2006*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Advies profielcommissies*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, VO/OK/07/33880, 26 september 2007. TK 2007-2008, 30 187 en 31 200 VIII, nr.45.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007d). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, TK 2007-2008, 27 451, nr.68, 5 april 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007e). *Beleidsreactie op risicoanalyse herontwerp mbo van Berenschot, monitor 2005-2006 CINOP en Balansschool*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, BVE/Stelsel/ 2007/22406, 1 juni 2007. TK 2007-2008, 30 800 VII en 27451, nr.139.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007f). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, TK 2007-2008, 27 451, nr.67, 6 april 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007g). *Beleidsreactie op rapporten over competentiegericht beroepsonderwijs in het mbo*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, BVE/Stelsel2007/39586, 19 oktober 2007. TK 2007-2008, 27 451, nr.77.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007h). *Verschil tussen school- en centraal examen*. Brief staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de

- Tweede Kamer, 19 september 2007, kenmerk VO/OK/2007/26919.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007i). *Beleidsreactie rapport CapGemini 'Nadere analyse van de eerste ervaringen met het Besluit samenwerking vo-bve'*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 31 mei 2007, kenmerk BVE/I&I/2007/19839.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007j). *Fusieprikkels VO*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 26 juni 2007, kenmerk VO/F-2007/26609.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007k). *Doorstroomgegevens HAVO/VWO in prachtwijken*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk VO/SenO/2007/39809, 27 september 2007.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007l). *Verschil ce-se*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk VO/OK/07/13203, 16 april 2007.
- Minne, B., Rensman, M., Vroomen, B. & Webbink, D. (2007). *Excellence for productivity?* Den Haag: CPB.
- Mulder, L., Roeleveld, J. & Vierke, H. (2007). *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs*. Studie ITS en SCO-Kohnstamm Instituut in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oberon (2006). *De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. Evaluatie van het gemengde model van bekostiging*. Utrecht: Oberon.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). *Knowledge and Skills for Life*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002). *OECD Review of Career Guidance Policies: The Netherlands*. Geraadpleegd op 25 juli 2007 via de website van OECD, www.oecd.org.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004). *Learning for tomorrow's world*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007a). *Thematic Review of Tertiary Education: The Netherlands*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007b). *No more failures. Ten steps to equity in education*. Parijs: OECD.
- Onderwijsraad (2001). *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Tot hier en nu verder*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Betere overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005c). *De helft van Nederland hoogopgeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Versteving van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Examinering, draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Internationale leerwegen en het internationale baccalaureaat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Versteving van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Doorstroom in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d). *Belonen van kwaliteit in het hoger onderwijs?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H. & Webbink, D. (2007). Wage effects of an extra year of basic vocational education. *Economics of Education Review*, 26(4), 408-419.
- PriceWaterhouseCoopers & Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2006). *Eerste fase*

- benchmark MBO afgerond*. Amsterdam/Nijmegen: PriceWaterhouseCoopers/Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Procesmanagement herontwerp mbo (2005). *Herontwerp mbo in school enbedrijf*. Geraadpleegd op 9 november 2007 via de website van Herontwerp mbo, <http://herontwerpmbo.kennisnet.nl/publicaties>
- Profielcommissies (2007). *Kennis, kwaliteit en keuze in de tweede fase (eindadvies)*. Enschede: Profielcommissie Natuur en Techniek/Natuur en Gezondheid & Profielcommissie Economie en Maatschappij/Cultuur en Maatschappij (2007).
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2004). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2003*. Maastricht: ROA.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2005). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*. Maastricht: ROA.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2006). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2005*. Maastricht: ROA.
- Schoonhoven, R. van (2007). *Genegen of gelegen: feiten over samenwerking tussen vo en mbo*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2007). *Niet de afkomst maar de toekomst*. Den Haag: SER.
- Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004). *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren voor het voortgezet onderwijs*. Zwolle: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming.
- Traag, T. & Velden, R. van der (2006). *Early school-leaving in secondary education: The role of student-, family- and school factors*. Paper presented at the Transitions in Youth workshop, 7-9 September 2006, Marseille.
- Tweede Fase Adviespunt (2005). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.
- Velden, R.K.W. van der (2006). *Generiek of specifiek opleiden*. Oratie. Maastricht: Universiteit Maastricht (oratie).
- Webbink, D. (1999). *Student Decisions and Consequences*. Proefschrift. Amsterdam: SEO.

Geraadpleegde externe deskundigen

Deelnemers bijeenkomst met commissie arbeidsmarkt- onderwijsvraagstukken van de SER

Mevrouw M. Alberts (Algemene Rekenkamer)

Mevrouw M. Barth (Onderwijsbond CNV)

De heer Th. J.F.M. Bovens (SER-kroonlid)

Mevrouw H.M. Bronneman-Helmers (SCP)

De heer W.J. van Casteren (RWI)

De heer T. van Dijk (CNV)

De heer A.W. Hokken (LTO-Nederland)

De heer J.A. Kamps (SER-kroonlid)

De heer P.F. van Kruining (MHP)

De heer A.H.F.M. Ploegmakers (FNV)

De heer A.J.E.G. Renique (VNO-NCW)

Mevrouw Y.C.M.T. van Rooy (SER-kroonlid)

De heer W.B.M. Treu (MHP)

Mevrouw A.M. Vliegthart (SER-kroonlid)

De heer M.L. Wilke (SER-kroonlid)

Namens het secretariaat van de SER

Mevrouw B. Claassen (beleidsmedewerker SER)

Mevrouw T.D. Riemens (beleidsmedewerker SER)

De heer H. van der Meer (beleidsmedewerker SER)

Deelnemers bijeenkomst met branche-organisaties beroepsonderwijs

Mevrouw A. Bakker (Paepo)

De heer W.J.M. Berentsen (FME-CWM)

Mevrouw F. Bont (Koninklijke Horeca Nederland)

De heer A.Ph.M. Buller (Fosag)

De heer M.J. van Leeuwen (Verbond van Verzekeraars)

De heer A.J.E.G. Renique (VNO-NCW)

Mevrouw W. Tichelaar (BOVAG)

De heer J.P.N. Timmerman (Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland)

Mevrouw D. Verseput (GGZ Nederland)

Mevrouw K.S. Visscher (LOI)

Mevrouw G.F.W.C. Visser-van Erp (MKB-Nederland)

Deelnemers bijeenkomst met adviesgroep VMBO

De heer D. van der Spoel (voorzitter adviesgroep VMBO)

De heer R. Diephuis (kernlid adviesgroep VMBO)

Mevrouw H. van Oostrom (kernlid adviesgroep VMBO)

De heer Th. Hut (secretaris adviesgroep VMBO)

Werkbezoek Greijdanus Scholengemeenschap Zwolle

De heer W. Boiten (centraal directeur)

De heer J. van Boven (directeur kwaliteit)

De heer R. Scholtens (sectordirecteur VMBO)

De heer H. Leskens (sectordirecteur HAVO/VWO)

Overige geraadpleegde deskundigen

Mevrouw E. de Bruijn (CINOP/HvU/UU)

De heer W. van Esch (CINOP)

Mevrouw C.L.C.M. Meijs (SLO, secretaris profielcommissies HAVO/VWO)

Mevrouw R. van Schoonhoven (Max Goote Kenniscentrum)

De heer J. Veldhuis (voorzitter profielcommissies HAVO/VWO)

Bijlage 1

Verzoek om verkenning



Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

15 MAART 2007

Ons kenmerk
BVE/lenl/2007/8518

Onderwerp
Verkenning *Breed of smal opleiden?*

Geachte heer Van Wieringen,

In het Werkprogramma 2007 van de Onderwijsraad is een verkenning opgenomen getiteld *Breed of smal opleiden? Vraag en aanbod in het onderwijs voor twaalf- tot achttienjarigen*. In deze brief worden de context en een aantal vragen voor deze verkenning geschetst.

Reikwijdte

De reikwijdte van de verkenning betreft het vmbo, havo/vwo en mbo. Ook gaat het om zowel de vraagkant als om de aanbodkant van het onderwijs.

Context

De vraag of het huidige onderwijs jongeren goed kwalificeert voor de wereld van 2010 en later is niet eenvoudig te beantwoorden. Moeten leerlingen een brede basisopleiding volgen, zodat zij de mogelijkheid openhouden om verschillende opleidingen te volgen zoals de conceptadviezen van de profielcommissies voor havo en vwo (2006) suggereren? Of moet het onderwijs juist meer ruimte bieden voor de ontplooiing van specifieke individuele talenten, zoals het Innovatieplatform stelt in het advies *Leren excelleren* (2006)? En biedt het voortgezet onderwijs, gegeven de vroege selectie in Nederland, voldoende mogelijkheden om eventuele verkeerde keuzes te herstellen en laatbloeiërs alsnog te faciliteren? En is de bestaande indeling van het beroepsonderwijs in vier hoofdrichtingen toekomstbestendig, gelet op ontwikkelingen in de (internationale) economie, de technologie en het bedrijfsleven? Vooral met het oog op deze laatste vraag verzoek ik u de SER op enigerlei wijze bij deze verkenning te betrekken.

Centrale vragen

Deze verkenning beoogt een toekomstbeeld van het vmbo, havo/vwo en mbo te schetsen, te verwachten knelpunten te inventariseren en mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. Centraal daarbij staan doorstroom en inhoud in relatie tot de programmastructuur.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: A.P.J. van Wanroij, T +31-70-4122888 IPC 2150

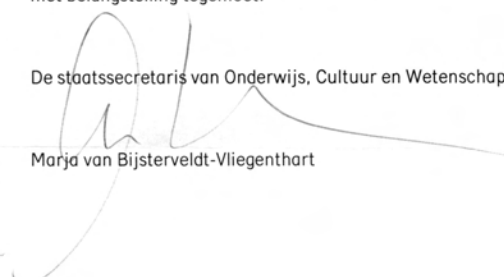
Vragen die hierbij aan de orde zijn:

- Welke knelpunten zijn er in de toekomst te verwachten en welke specifieke knelpunten doen zich voor bij de aansluiting tussen de verschillende opleidingen onderling en tussen opleidingen en de toekomstige arbeidsmarkt?
- Wat zijn de voor- en nadelen van breed of smal opleiden?
- In welke situaties is het volgens de raad wenselijk jongeren breed of smal op te leiden en wat zijn hiervan de gevolgen?
- Wat is de relatie tussen brede of smalle opleidingen en de doorstroommogelijkheden?

Ik stel het op prijs als de raad de verkenning uitbrengt eind juni 2007. Uw contactpersoon binnen het ministerie van OCW is Antoinette van Wanroij (Directie BVE, bereikbaar via 070-412 2888).

Ik wens u inspiratie en succes toe bij de behandeling van deze verkenningsvraag en ik zie het resultaat met belangstelling tegemoet.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 2

Prestaties van leerlingen in internationaal perspectief

Percentage leerlingen met een lage leesvaardigheid

Leesvaardigheid verwijst naar de vaardigheid om schriftelijke informatie te begrijpen en weloverwogen te gebruiken. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar vijf vaardigheidsniveaus. Leerlingen met een leesvaardigheid op niveau 5 zijn in staat om in moeilijke teksten over onderwerpen waarmee zij niet vertrouwd zijn hoofdlijnen van bijzaken te onderscheiden, op een gedetailleerd niveau te begrijpen wat er bedoeld wordt, en bijvoorbeeld op basis hiervan zelf hypothesen te formuleren. Op niveau 1 zijn leerlingen alleen in staat eenvoudige informatie in teksten terug te vinden en het hoofdonderwerp van relatief eenvoudige teksten te benoemen. Vaak wordt een leesvaardigheid op niveau 1, dan wel het ontbreken hiervan, aangeduid als een lage leesvaardigheid.¹⁴⁹

In Nederland had in 2003 9,4% van de leerlingen aan het eind van de onderbouw van het voortgezet onderwijs een leesvaardigheidsscore op niveau 1. Ongeveer 2,1% had bovendien een score die onder niveau 1 lag. In totaal was er dus bij ruim 1 op de 10 leerlingen in ons land (11,5%) sprake van een (zeer) laag leesvaardigheidsniveau. Nederland steekt daarmee negatief af bij Finland, waar 4,6% een leesvaardigheidniveau 1 kent, en slechts 1,1% niveau 1 niet haalt (totaal 5,7%).

Tabel 4: Leesvaardigheid van 15-jarige leerlingen (percentages, 2003)

	Lager dan niveau 1 (<335 punten)	Niveau 1 (335-407 punten)	Niveau 2 (408-480 punten)	Niveau 3 (481-552 punten)	Niveau 4 (553-625 punten)	Niveau 5 (> 625 punten)
Nederland	2,1	9,4	23,4	30,7	25,6	8,8
België	7,8	10,0	18,2	26,0	25,4	12,5
Engeland	m	m	m	m	m	m
Finland	1,1	4,6	14,6	31,7	33,4	14,7
Frankrijk	6,3	11,2	22,8	29,7	22,5	7,4
Duitsland	9,3	13,0	19,8	26,3	21,9	9,6
Zweden	3,9	9,4	20,7	29,9	24,8	11,4
Verenigde Staten	6,5	12,9	22,7	27,8	20,8	9,3

Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, p. 443

Het percentage leerlingen met een lage leesvaardigheid is in de andere referentielanden echter (beduidend) hoger. Nog enigszins vergelijkbaar met Nederland is Zweden, waar 9,4% van de leerlingen op niveau 1 zit, en 3,9% onder niveau 1 (totaal 13,3% met een lage leesvaardigheid). Het aantal leerlingen op niveau 1 in België (niet onderverdeeld naar Vlaanderen en Wallonië) is met 10% iets hoger dan in ons land. In België zit echter een relatief hoog percentage onder niveau 1 (7,8%), zodat in totaal de leesvaardigheid van 17,8% van de leerlingen als laag aan te merken is.

In de Verenigde Staten en Duitsland vormt de leesvaardigheid van leerlingen een (nog) groter probleem. Ongeveer één op de vijf leerlingen in de Verenigde Staten heeft een laag leesvaardigheidniveau (19,4%), waarbij 12,9% een leesvaardigheid op niveau 1 heeft,

en 6,5% dat niveau niet eens haalt. Duitsland kent eveneens 13,0% leerlingen op niveau 1, en zelfs 9,3% met een leesvaardigheid onder niveau 1 (in totaal 22,3%).

Voor het Verenigd Koninkrijk zijn voor de meting in 2003 geen gegevens gepubliceerd. In 2000 had echter 9,2% van de leerlingen een leesvaardigheid op niveau 1, en 3,6% onder niveau 1 (totaal 12,8% met een lage leesvaardigheid).¹⁵⁰ Aangezien de verschuivingen tussen 2000 en 2003 voor elk van de landen steeds relatief beperkt zijn, en het Verenigd Koninkrijk in 2000 op ongeveer op hetzelfde niveau zat als Zweden, mag verondersteld worden dat het percentage leerlingen met een lage leesvaardigheid waarschijnlijk iets hoger is dan in Nederland, maar hiervan niet al te sterk afwijkt.

Percentage leerlingen met een lage wiskundevaardigheid

In Nederland had in 2003 ongeveer 11% van de vijftienjarige leerlingen een vaardigheidsniveau op niveau 1 of lager. Het percentage Nederlandse jongeren met een lage wiskundevaardigheid ligt daarmee – evenals voor taalvaardigheid – hoger dan in Finland, maar steekt gunstig af tegenover de overige referentielanden. In België ligt dit percentage rond de 16,5%, maar dit wordt vertekend door een relatief groot percentage vijftienjarigen op Waalse scholen dat op of onder niveau 1 scoort. Voor Vlaanderen geldt dat het percentage, net als in ons land, rond de 11% schommelt.

Vergelijkbaar met België is de situatie in Frankrijk (16,6%) en Zweden (17,3%). In Duitsland (21,6%) en de Verenigde Staten (25,7%) ligt het percentage jongeren met gebrekkige wiskundevaardigheden relatief zeer hoog.

Opmerkelijk is overigens dat Nederland een zeer hoog percentage leerlingen kent met een (zeer) hoge vaardigheid in wiskunde. Ruim 7% van de Nederlandse vijftienjarigen zit op niveau 6, vergelijkbaar met Finland. Alleen in België heeft een relatief groter aandeel leerlingen een dergelijk hoog niveau. In de overige landen is dit beperkter. Wanneer gekeken wordt naar het percentage leerlingen op niveau 5 of hoger behoort Nederland met België tot de bestpresterende landen.

Tabel 5: Wiskundevaardigheid van 15-jarige leerlingen (percentages 2003)

	Lager dan niveau 1 (< 358 punten)	Niveau 1 (358- 420 punten)	Niveau 2 (421- 482 punten)	Niveau 3 (483- 544 punten)	Niveau 4 (545- 606 punten)	Niveau 5 (607- 668 punten)	Niveau 6 (> 668 punten)
Nederland	2,6	8,4	18,0	23,0	22,6	18,2	7,3
België	7,2	9,3	15,9	20,1	21,0	17,5	9,0
Engeland	m	m	m	m	m	m	m
Finland	1,5	5,3	16,0	27,7	26,1	16,7	6,7
Frankrijk	5,6	11,0	20,2	25,9	22,1	11,6	3,5
Duitsland	9,2	12,4	19,0	22,6	20,6	12,2	4,1
Zweden	5,6	11,7	21,7	25,5	19,8	11,6	4,1
Verenigde Staten	10,2	15,5	23,9	23,8	16,6	8,0	2,0

Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004

Algemeen vaardigheidsniveau van Nederlandse scholieren

In het algemeen boeken Nederlandse vijftienjarige leerlingen goede resultaten (zie tabel 6). Van de referentielanden moet Nederland waar het om wiskundevaardigheden gaat alleen Finland en Vlaanderen (score van 553) voor laten gaan. Voor België worden de resultaten enigszins verkleurd door de samenvoeging van Vlaanderen, Wallonië en het Duits-talige deel van België. In Vlaanderen zijn de scores het hoogst, en is de spreiding over het algemeen kleiner dan in het Frans- en Duitstalige deel. Over de hele linie zijn de resultaten in Vlaanderen ook beter dan in Nederland. De leesvaardigheid in Vlaanderen is met een score van 530 (standaarddeviatie 101) beduidend hoger dan de score van 513 in Nederland. Hetzelfde geldt voor wiskunde (553, standaarddeviatie 105) en in mindere mate natuurwetenschappen (529, standaarddeviatie 101) in Vlaanderen.

Op het gebied van leesvaardigheid behoort Nederland ook tot de voorhoede binnen de omringende landen. Hier doen zich vergelijkbare patronen voor als bij wiskundevaardigheden. De spreiding in leesvaardigheid is in Nederland relatief gering, vergelijkbaar met Finland, en in mindere mate met Frankrijk en Zweden.

Ten aanzien van natuurwetenschappen presteren Nederlandse vijftienjarigen eveneens goed in vergelijking tot de referentielanden. Alleen jongeren uit Finland scoren hoger. Van Vlaanderen zijn voor de natuurwetenschappen geen afzonderlijke gegevens bekend.

Tabel 6: Vaardigheid van 15-jarige leerlingen in lezen, wiskunde en natuurwetenschappen (2003)

	Leesvaardigheid		Wiskundevaardigheid		Vaardigheid in natuurwetenschappen	
	Gemiddeld	Sd	Gemiddeld	Sd	Gemiddeld	Sd
Nederland	513	85	538	93	524	99
België	507	110	529	110	509	107
Engeland	m	m	m	m	m	m
Finland	543	81	544	84	548	91
Frankrijk	496	97	511	92	511	111
Duitsland	491	109	503	103	502	111
Zweden	514	96	509	95	506	107
Verenigde Staten	495	101	483	95	491	102

Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004
sd = standaarddeviatie

Bijlage 3

**Slagingspercentages havo/vwo bij verschillende scenario's
verplichte voldoende eindcijfer kernvakken**

Invoeringsvariant 1

Vanaf het examen 2010 of 2011 geldt voor alle leerlingen havo en vwo dat een voldoende, gemiddeld over se (schriftelijk examen) en ce (centraal examen) is vereist voor Nederlands. De gevolgen hiervan zijn relatief beperkt. Bij ongewijzigd studiegedrag dalen de slagingspercentages op het havo van 89% naar 83% en op het vwo van 93% naar 90%. Bovendien valt te verwachten dat deze daling in de praktijk minder groot zal zijn doordat een deel van de leerlingen zijn studiegedrag zal aanpassen (en docenten hun doceergedrag). Als een derde van de extra gezakte leerlingen zijn studiegedrag aanpast en de betrokken leraren hun doceergedrag, dan stijgen de slagingspercentages naar respectievelijk 85% en 91%. Als twee derde van de kandidaten hun gedrag aangepast, stijgen de slagingspercentages naar respectievelijk 87% en 92%.

Invoeringsvariant 2

Vanaf het examen 2011 of 2012 geldt voor alle leerlingen havo en vwo dat een voldoende (gemiddeld over se en ce) is vereist voor Nederlands en Engels. Dit zou bij ongewijzigd studiegedrag leiden tot een daling van het aantal geslaagden met 10-16 procentpunt. Wanneer een derde van de extra gezakte leerlingen door gewijzigd studiegedrag alsnog een voldoende zou behalen, dan stijgen de slagingspercentages van 71% naar 77% voor het havo en van 83% naar 86% voor het vwo. Als twee derde van de kandidaten hun gedrag aangepast, stijgen de slagingspercentages naar respectievelijk 83% en 90%.

Invoeringsvariant 3

Vanaf het examen 2012 of 2013 geldt voor alle leerlingen havo en vwo dat een voldoende (gemiddeld over se en ce) is vereist voor Nederlands, Engels en (de eenvoudigste variant van) wiskunde.¹⁵¹ Bij ongewijzigd studiegedrag zou dit leiden tot een daling van het aantal geslaagden met 20-25 procentpunt. Wanneer een derde van de extra gezakte leerlingen door gewijzigd studiegedrag (en het bijbehorende doceren van leraren) alsnog een voldoende zou behalen, stijgen de slagingspercentages van 64% naar 72% voor het havo en van 73% naar 80% voor het vwo. Als twee derde van de kandidaten hun gedrag aangepast, stijgen de slagingspercentages naar respectievelijk 81% en 86%.

151

Voorkomen moet worden dat zwaardere varianten van wiskunde hierdoor minder gekozen zullen worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door verplicht te stellen naast een zware ook een lichte variant van wiskunde te volgen, of door alle leerlingen eenzelfde deelvak wiskunde te laten volgen.

Tabel 7: Slagingspercentages voor havo en vwo: huidige (2006) en verschillende scenario's van verplichte voldoende

	Havo	Vwo
Slagingspercentage huidige uitslagbepaling	89	93
Ongewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands (variant 1)	83	90
Ongewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands, Engels (variant 2)	71	83
Ongewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands, Engels, wiskunde (variant 3)	64	73
33% tot 66% gewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands (variant 1)	85/87	91/92
33% tot 66% gewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands, Engels (variant 2)	77/83	86/90
33% tot 66% gewijzigd studie-/doceergedrag: slagingspercentage met voldoende eindcijfer Nederlands, Engels, wiskunde (variant 3)	72/81	80/86

Bron: Inspectie van het Onderwijs; Berekeningen: Onderwijsraad

