

Samenvatting

“Het probleem is eigenlijk van niemand.” Zo kun je in een notendop de problematiek van de overgangen in het onderwijs samenvatten. En inderdaad, het meest opvallende aan het fenomeen van belemmerde doorstroom en stroeve overgangen tussen onderwijsinstellingen is wel dat de verantwoordelijkheid ervoor als diffuus wordt ervaren. Tegelijkertijd onderkent iedereen de ernst van de gevolgen: voortijdig schoolverlaten en te geringe doorstroom naar hogere opleidingen. Die handschoen moet dus nodig opgepakt worden. Hoe? Daarover gaat dit advies.

Verlies van leerlingen en te weinig leerlingen die een voldoende hoog opleidingsniveau bereiken zijn twee problemen die al heel lang in het onderwijs spelen. Het zijn ook problemen die een meervoudige aanpak vergen. Dit advies beperkt zich echter tot de relatie tussen overgangen in het onderwijs enerzijds en uitval van leerlingen en onvoldoende rendement anderzijds. De kernvraag van dit advies is dan ook hoe overgangen in het onderwijs zo optimaal mogelijk te maken zijn zodat zo weinig mogelijk voortijdig uitval optreedt en leerlingen de opleidingen kiezen die ze aankunnen.

Aanleiding: uitval en te laag opleidingsniveau

Overgangen in het onderwijs zijn er vele. Dat begint in het basisonderwijs waarin de overgang van groep 2 naar 3 voor veel kleuters een behoorlijke stap is. Overgangen treden dan op van basis- naar voortgezet onderwijs, van voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs of naar het hoger onderwijs, met alle verfijningen die de verschillende leerwegen met zich mee brengen. Op elk van die momenten moet opnieuw gekozen worden en moeten de leerlingen zich aan een nieuwe opleiding aanpassen. Dat gaat de meesten gelukkig goed af, maar nog een te groot aantal heeft er grote moeite mee. Verbetering van de overgangen is daarom nodig. We hebben immers in Europa afgesproken dat er door meer mensen op hogere niveaus geleerd moet worden.

Adviesvraag: hoe is de aansluiting tussen opleidingen te verbeteren?

Het onderwijs kampt al lang met uitval en gebrekkige doorstroming. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft reeds veel beleidsmaatregelen getroffen om deze situatie te verbeteren, maar zoekt nog naar verdere aanknopingspunten. Zij heeft de Onderwijsraad daarom gevraagd te bestuderen op welke manier betere overgangen in het onderwijs kunnen bijdragen aan minder uitval en meer rendement. De kernvraag van dit advies is dan ook hoe overgangen in het onderwijs zo optimaal mogelijk te maken zijn, zodat zo weinig mogelijk voortijdig uitval optreedt en leerlingen de opleidingsniveaus kiezen die ze aankunnen. De raad meent dat dit kan worden bereikt door verbetering van de onderwijsprogramma's (zowel inhoudelijk als methodologisch) en van de begeleiding van de leerloopbaan bij de overgangsmomenten. Het gaat er dus om dat leerlingen een 'tandje meer' bijzetten, maar overheid en onderwijsinstellingen moeten dan wel voor wind in de rug zorgen; veel leerlingen kunnen het niet alleen.

De Onderwijsraad brengt dit advies uit op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De minister worstelt al langer met deze vragen, heeft ook al veel beleidsmaatregelen getroffen, maar vindt verdere advisering gewenst. De raad heeft zich breed georiënteerd door gesprekken, literatuuranalyse en ook door een inventariserend onderzoek dat zich over alle sectoren van het onderwijs uitstrekt. Alles overziende komt hij tot de volgende drie aanbevelingen.

Drie aanbevelingen

1) Verantwoordelijkheid voor doorlopende trajecten

Bij deze aanbeveling gaat het erom dat het onderwijs zorgt voor doorlopende trajecten voor de leerlingen/studenten. Dat vereist samenwerking tussen verschillende groepen: scholen, ouders, maar ook gemeenten die in het bijzonder bij de jongeren tot 23 jaar verantwoordelijkheid dragen. De gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat steeds bekend is welke leerlingen verzuimen en opgevangen moeten worden. Samenwerking tussen scholen voor vmbo en mbo bestaat al en verdient verdere uitbouw en navolging om de leerlingen goed 'aan de overkant' te brengen. Sommige scholen werken nu al met een kopperiode als verbinding tussen basis- en voortgezet onderwijs. Voor de leerlingen die echt heel veel moeite met school hebben is het nodig een begin te maken met een derde vorm van speciaal onderwijs ('time-out'- en 'rebound'-voorzieningen en dergelijke).

De overheid moet werken aan aanpassing van de bekostigingssystematiek en zoeken naar uitwerkingen van het principe 'geld volgt leerling'. Financiering moet dus makkelijk over de grenzen van opleidingen of sectoren meegenomen kunnen worden. De raad kan zich voorstellen dat een innovatiefonds speciaal voor de overgangsproblematiek opgericht wordt. Daaruit kunnen bijvoorbeeld longitudinale onderwijsmethoden op basis van wetenschappelijke evidentie ('bewezen effectief') worden ontwikkeld en verspreid. En van de vele initiatieven en ervaringen is door signalering en bundeling door het departement van Onderwijs meer profijt te trekken.

2) Extra leerperioden

De strakke jaarperioden en duur van de opleidingen zijn voor een aantal jongeren duidelijk een belemmering, vindt de raad. Daar moet soepeler mee omgegaan worden door extra leerperioden toe te staan en zelfs aan te moedigen. De raad vindt dan ook dat stapelen van opleidingen niet langer moet worden ontmoedigd en zelfs aangemoedigd als dat voor leerlingen beter is. Ook doubleren moet niet langer vermeden worden en verdient een serieuze afweging tegenover afstroom. Andere mogelijkheden zijn tempodifferentiatie over de schooljaren heen en vormen van zomerschool en weekeindeschool.

3) Loopbaanondersteuning op de lange en korte termijn

Een belangrijk middel om opleidingen en sectoren meer op elkaar te betrekken is de ontwikkeling van loopbaananalyses en -begeleiding voor leerlingen. Dat wil zeggen dat een profielbeschrijving van sterke en zwakke punten van de leerling ontwikkeld wordt. Zo'n profielbeschrijving moet dan regelmatig, maar minstens elk leerjaar worden bijgesteld op grond van de jongste onderwijsprestaties en gedragingen. Deze draagbare profielbeschrijving vormt een aanvulling op de continue pedagogische begeleiding. Deze is van groot belang met het oog op binding tussen leerling en school. In te zetten middelen zijn: het persoonlijke gesprek/begeleiding, elektronische portfolio's en digitale leerlingendossiers. En ook: ruime inspraak van ouders en leerlingen om ook op die wijze de betrokkenheid bij het onderwijs en de ontwikkeling van leerlingen te vergroten.

Een op de korte termijn gerichte aanpak is hier het bieden van praktische hulp bij overgangsmomenten, zoals hulp bij het inschrijven op de nieuwe school, het verkrijgen van studiefinanciering, het aanschaffen van leerboeken en dergelijke. Vooral voor jongeren uit sociaal zwakkere milieus kan deze ondersteuning een belangrijk hulpmiddel zijn. En ten slotte: verzuimbeleid. De raad dringt erop aan het strikte verzuimbeleid zoals dat al op verschillende plaatsen wordt geïmplementeerd op alle scholen en onderwijsinstellingen in te voeren. Geen enkel verzuim mag onopgemerkt blijven. Naast luxe-verzuim is er immers veel signaalverzuim, verzuim dat vaak de voorbode is van voortijdig verlaten van het onderwijs. In de periode na een overgang is er een verhoogde kans op verzuim en uitval. Bovendien kunnen scholen de organisatie van het onderwijsleerproces zo inrichten dat spijbelen veel moeilijker wordt. De handhaving van de leerplicht moet ook van overheidswege worden versterkt.

Slot

De raad heeft in het advies een aantal wegen aangegeven om de praktijk en het overheidsbeleid preciezer op elkaar af te stemmen. In het bijzonder het vertrekpunt van de leerloopbaan om vandaaruit tot maatregelen voor betere overgangen te komen is een belangrijk uitgangspunt. Door bewustwording bij de onderwijsinstellingen zullen de aandacht en beleidsvorming bij de instellingen worden verhoogd. Het zal meer en meer tot de cultuur van de school respectievelijk instelling behoren verantwoordelijkheid te nemen voor de leerling in diens voor- en natraject.

Door met de bekostiging meer aan te sluiten bij het – soms grillige – verloop van leerloopbanen van leerlingen is flexibiliteit en daarmee meer behoud van deelname en uiteindelijk succes te bereiken. Op enkele plaatsen heeft de raad ook aangegeven dat wet- en regelgeving aanpassing behoeven om een vlotte doorstroom te faciliteren. In dit verband ziet hij het in gang gezette traject van harmonisatie van de onderwijswetten als een veelbelovende en toe te juichen ontwikkeling.