

ONDERWEG IN HET BEROEPSONDERWIJS

advies



ONDERW|JS raad

ONDERWEG IN HET BEROEPSONDERWIJS

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 Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. 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 zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Onderweg in het beroepsonderwijs. Ondersteuning van de leerloopbanen van leerlingen*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20030139/680, juni 2003.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2003.
ISBN 90-77293-06-x

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:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWEG IN HET BEROEPSONDERWIJS

Ondersteuning van de leerloopbanen van leerlingen

ONS KENMERK
20030139/680

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 6 juni 2003

ONDERWERP
Advies Onderweg in het beroepsonderwijs

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijs, MBA
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer.

Mevrouw de staatssecretaris,

In uw brief van 14 maart 2003 verzocht u de Onderwijsraad een advies uit te brengen over de Beroepsonderwijskolom. Uw vraag luidt: "Hoe kunnen de onderwijsinstellingen door het centraal stellen van de loopbaan van de leerling bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het onderwijs en aan kwalificatiewinst." Voorts vraagt u naar de voorwaarden die door de overheid daarvoor (verder) moeten worden geschapen.

Met genoegen biedt de raad u hierbij zijn advies aan. De raad acht de ingeslagen weg met het beleidsprogramma Versterking Beroepsonderwijs de juiste. Wel meent hij dat de vernieuwing van het beroepsonderwijs meer snelheid behoeft. Hij meent voorts dat de leerloopbaan centraal stellen betekent een andere tijdshorizon hanteren. De bijdrage van de school aan de ontwikkeling van jongeren is onderdeel van een langer lopend en duurzaam leertraject dat gericht is op gekwalificeerde arbeid.

De raad ziet veel in het concept van maatwerktrajecten als uitdrukking van aantrekkelijk onderwijs. Aan de hand van inzichten in de mogelijkheden en voorkeuren van leerlingen biedt de onderwijsinstelling een geschikt en stimulerend traject aan en houdt ook steeds de vinger aan de pols, samen met de andere partners in het traject. Maatwerk ziet de raad als een eerste speerpunt in de verdere ontwikkeling van het beroepsonderwijs.

Een tweede speerpunt is voor de raad dat onderwijsinstellingen en bedrijven (nog) veel nauwer en effectiever met elkaar gaan samenwerken om leerlingen een goed leertraject te bieden. Arbeidsituaties zijn onontbeerlijk als potentieel krachtige leeromgeving; alleen schoolse kennis en vaardigheden volstaan niet meer.

Als derde speerpunt vindt hij het belangrijk dat door het aanleggen van verticale (samenwerkings)verbanden leerlingen zicht krijgen op een verder reikend perspectief en verzekerd zijn van een soepele overgang. Een regionale aanpak is hierbij van belang.

De raad bepleit dat de overheid op een aantal terreinen krachtige initiatieven neemt. Onder meer denkt hij hierbij aan het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het bevorderen van het leerpotentieel van werkplekken en de inzet van ict in maatwerktrajecten.

ONDERWIJS raad

MASSAHLAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Ten slotte meent de raad dat versterking van het beroepsonderwijs weliswaar een zeer belangrijke maar niet de enige weg is naar verhoging van het onderwijspeil. In dat verband wijst hij op het belang van een lossere structuur in het onderwijs voor 12-18-jarigen en van de verdere ontwikkeling van Een Leven Lang Leren.

Een afschrift van het advies zenden we naar uw ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 12 |
| 1.1 Aanleiding | 12 |
| 1.2 De adviesaanvraag | 15 |
| 1.3 Analyse van de adviesaanvraag | 15 |
| 1.3.1 Analyse kader en context | 15 |
| 1.3.2 Bespreking van de aanvraag | 17 |
| 1.4 Aanpak | 18 |
| 1.5 Opbouw van het advies | 19 |
| 2 Uitgangspunt ‘de leerloopbaan van de leerling centraal’ | 20 |
| 2.1 Omschrijving en implicaties | 20 |
| 2.2 De bepaling van kwalificatiewinst: eerste ervaringen en problemen | 22 |
| 2.2.1 Keuze voor de functie: bijsturen van het beleidsprogramma | 22 |
| 2.2.2 Bevindingen en implicaties | 24 |
| 2.3 Ervaringen en meningen van leerlingen | 26 |
| 2.3.1 Ervaringen en meningen van leerlingen: de vertrekkers | 26 |
| 2.3.2 Ervaringen en meningen van leerlingen: de blijvers | 28 |
| 2.4 Nabeschuiving | 29 |
| 3 Een leerloopbaan in aantrekkelijk beroepsonderwijs | 31 |
| 3.1 Aantrekkelijk onderwijs: met het oog op maatwerk | 31 |
| 3.2 Leren op de werkplek | 32 |
| 3.3 Verticale samenwerking en communicatie | 35 |
| 3.3.1 Belemmeringen op stelselniveau | 35 |
| 3.3.2 Doorlopende leerwegen | 39 |
| 3.4 Tussenstand | 41 |
| 4 Aanbevelingen voor de leerloopbaan en kwalificatiewinst | 43 |
| 4.1 Inleiding | 43 |
| 4.2 Méér maatwerk en meer trajectwerk | 44 |
| 4.3 Méér benutting en stimulering van het leerpotentieel van werkplekken | 46 |
| 4.4 Méér kwaliteit in de verticale samenwerking en communicatie | 47 |
| 4.5 Alternatieve aanpakken | 49 |
| Literatuur | 51 |

Bijlage

| | | |
|-----------|---|--------|
| | | 55 |
| Bijlage 1 | Adviesaanvraag | B.1-55 |
| Bijlage 2 | Meting van kwalificatiewinst (bijlage bij paragraaf 2.3) | B.2-59 |
| Bijlage 3 | Het aantal onderwijsdeelnemers in het vmbo-mbo en hbo Jaar 2001/2002 | B.3-63 |
| Bijlage 4 | Overzicht van gevoerde gesprekken met leerlingen en sleutelfiguren | B.4-65 |
| Bijlage 5 | Lijst met afkortingen | B.5-69 |

Samenvatting

Nederland is onderweg naar morgen: binnen tien jaar wil het tot de kenniseconomische kopgroep van Europa behoren. Om dat voor elkaar te krijgen zet de overheid zwaar in op de versterking van het beroepsonderwijs. Zij heeft daarvoor een beleidsprogramma ontwikkeld en gelden vrijgemaakt om de beroepsopleidingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo) tot grotere prestaties te bewegen.

De overheid gaat ervan uit dat door de leerloopbaan van de jongeren centraal te stellen, meer jongeren een (hoger) diploma zullen behalen. De leerloopbaan centraal stellen betekent een andere tijdshorizon hanteren. De bijdrage van de school is onderdeel van een langer lopend en duurzaam leertraject dat gericht is op gekwalificeerde arbeid. Bij het inrichten en geven van onderwijs komt de nadruk te liggen op *het leren en de voorwaarden daarvoor*, minder op het onderwijs en het onderwijssysteem als zodanig. Er wordt meer met de wensen, behoeften en mogelijkheden van leerlingen rekening gehouden bij de vormgeving van het aanbod en de inrichting van het onderwijs. De vormgeving van het onderwijs verschuift van gestandaardiseerd en aanbodgericht naar persoonlijk en vraaggericht.

Deze verschuiving moet lerenden meer dan nu verleiden tot deelname aan leeractiviteiten. Vooral voor jongeren die cognitief zwak staan en weinig voor schools onderwijs voelen is het belangrijk dat er een aantrekkelijk onderwijsaanbod wordt gerealiseerd. Deze jongeren geven aan dat persoonlijke aandacht en leren door doen voor hen erg belangrijk zijn. Ook voor de anderen moet doorleren, voor een tweede diploma, aantrekkelijk zijn. Maatwerk en leren op de werkplek zijn dan ook belangrijke elementen die in het beroepsonderwijs verder moeten worden ontwikkeld.

De Onderwijsraad ziet drie speerpunten om het beroepsonderwijs aantrekkelijker en krachtiger te maken.

Drie speerpunten

Het eerste speerpunt is dat de trend naar maatwerk met nog meer kracht moet worden doorgevoerd. Leerlingen worden grondiger bevraagd op hun voorkeuren en onderzocht op hun mogelijkheden. Aan de hand daarvan biedt de onderwijsinstelling een geschikt en tegelijkertijd stimulerend traject aan en houdt zij ook steeds de vinger aan de pols, samen met de andere partners in het traject. Hiervoor is aantrekkelijk onderwijs nodig.

Het tweede speerpunt is dat onderwijsinstellingen en bedrijven (nog) veel nauwer en effectiever met elkaar gaan samenwerken om leerlingen een goed onderwijsleertraject te bieden. Arbeidssituaties zijn onontbeerlijk als potentieel krachtige leeromgeving om te bereiken dat jongeren voldoende worden toegerust: alleen schoolse kennis en vaardigheden volstaan niet meer.

Het derde speerpunt: de onderwijssectoren vmbo, mbo en hbo trekken meer samen op om leerlingen een adequate doorlopende leerlijn te kunnen aanbieden. Het is belangrijk dat door het aanleggen van verticale (samenwerkings)verbanden leerlingen zicht krijgen op een verder reikend perspectief en verzekerd zijn van een soepeler overgang. Een regionale aanpak is hierbij van belang.

De raad vindt dit drie zeer belangrijke opgaven voor het beroepsonderwijs. Veel meer leerlingen dan nu moeten een diploma verwerven op het zogenoemde startkwalificatieniveau. Ook moet worden bereikt dat meer leerlingen na het behalen van een diploma doorleren. Beide zaken zijn nodig om het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking te verhogen, een belangrijke voorwaarde voor welvaart.

De raad staat dan ook in beginsel positief tegenover het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs*. Hij vindt de in gang gezette activiteiten bemoedigend, maar vindt ook dat er meer aandacht moet komen voor de leerloopbaan van de onderwijsdeelnemer. Dat moet tot uiting komen in het meer mee laten wegen van de belangen en het perspectief op verder leren van leerlingen bij het geven, het organiseren en het plannen van onderwijs. Hij vindt dat onderwijs aantrekkelijker gemaakt moet worden. Tegelijkertijd zegt hij daarbij dat een balans moet worden gezocht met de eindtermen die voor de diverse opleidingen van belang zijn.

Er bestaan al een groot aantal projecten en initiatieven die goede aanzetten vormen voor het realiseren van maatwerk, effectievere inrichting van arbeidssituaties als leeromgeving en verticale communicatie. Het is nu nog te vroeg om een definitief oordeel uit te spreken. Wel wil de raad wijzen op een aantal zaken die daarvoor van belang zijn.

Belemmeringen

Er is een aantal belemmeringen aan te wijzen die de ontwikkeling van sterker beroeps-onderwijs bemoeilijken. Dit zijn onder meer:

- Wet- en regelgeving: de drie sectoren kennen elk hun eigen sectorwet. Dit leidt tot belemmeringen zoals verschillende planprocedures voor vmbo en mbo en verschillende toezichtskaders.
- Examensystematiek: aan de examens in de diverse sectoren liggen geheel andere eindtermen ten grondslag, waardoor ontwikkeling van doorlopende leerlijnen en doorstroming wordt belemmerd. Bovendien verschilt de vorm van examinering.
- Doorstroomrechten: de toelaatbaarheid is niet in alle gevallen goed geregeld.
- Bekostigingssystematiek: onder meer de strakke koppeling van instroommoment (teldata) en financiering beperkt de mogelijkheden voor flexibilisering van onderwijs en een soepele overstap van leerlingen van de ene naar de andere leerroute.
- De verantwoordelijkheidsverdeling voor de kwaliteit van het leren op de werkplek is formeel wel geregeld, maar instrumentatie voor een goede kwaliteitsborging is nog onvoldoende.

Aanbevelingen

De raad realiseert zich terdege dat om de gewenste kwalificatiewinst via de drie speerpunten te bereiken, er een aantal zaken grondig moet worden aangepakt. Hij stelt het volgende voor.

Maatwerk

Het is nodig een eigen didactiek voor het beroepsonderwijs te ontwikkelen. Leren in arbeidssituaties moet daarbij een grote plaats innemen, alsmede het duurzame en lange-termijnperspectief van de arbeids- en beroepsidentiteit. De raad beveelt voorts de ontwikkeling aan van beoordelingssystemen die steunen op Europese en landelijke standaarden, maar ook rekening houden met bijzondere situaties. Certificering, assessment-instrumenten en portfolio zijn hierbij belangrijke methoden om de variëteit in de beoordelingen aan te kunnen. De opvoedende rol van de school verdient daarbij evenzeer aandacht. Informatie- en communicatietechnologie (ict) moet effectief worden ingezet voor de ontwikkeling van maatwerktrajecten.

Leren op de werkplek

De raad beveelt aan het leerpotentieel van werkplekken beter te benutten. Daarvoor is een nauwe binding en samenwerking nodig tussen onderwijs en bedrijfsleven. Het maken van financiële en bestuurlijke afspraken over en weer is daarvoor van belang. Daarbij passen ook onorthodoxe mogelijkheden als inkoop van leermogelijkheden in bedrijven door scholen, fiscale ondersteuning en het nadenken over een educatieve ARBO-wet. Belemmeringen voor een adequate samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs moeten daarbij worden weggenomen; zo'n belemmering is bijvoorbeeld de financieringssystematiek. Meer dan voorheen moet tussenschoolse flexibiliteit in het volgen van onderwijs voorop staan. Financiering, zowel waar het gaat om de onderwijsdeelnemers als om de onderwijsinstellingen, mag daarbij geen belemmering vormen. Geld moet leertrajecten volgen.

Verticale samenwerking en communicatie

Bevordering van het verticale verband verlangt de aanpak van een aantal belemmeringen die voortvloeien uit wet- en regelgeving en de institutionele organisatie van het onderwijs: de examensystematiek die in de drie sectoren verschillend is, de schotten tussen de diverse bekostigingssystemen en de verschillen in toezichtskaders met elk hun eigen eisen. Harmonisatie en experimenteeruimte zijn hier nodig om de verschillende sectoren meer met elkaar te laten sporen. Kleinschalige gezamenlijke voorzieningen tussen de sectoren kunnen verder worden uitgebouwd.

Er moet door de betrokken instellingen en bedrijven, en ook door de overheid, meer in termen van een leerketen gedacht worden: elk van de sectoren draagt maar een stuk bij aan de leerloopbaan van de leerling. Het besef van 'een schakel in een ketting' te zijn, hoort nadrukkelijker in allerlei organisatorische en planmatige beslissingen meegewogen te worden. Dat geldt overigens ook voor de verenigingen van onderwijsdeelnemers zelf: hun belangenbehartiging strekt verder dan alleen de sector waarvoor ze staan.

Alternatieven

De raad vindt ten slotte dat verhoging van het onderwijspeil van de bevolking niet alleen een zaak van het beroepsonderwijs is. Hij ziet ook andere mogelijkheden, zoals de versterking van de scholingsmogelijkheden voor werkenden en niet-werkenden (een leven lang leren) en het losser maken van de structuren van het onderwijssysteem voor 12-18-jarigen.

1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de aanleiding en achtergrond van het advies. De aanleiding ligt in de ontwikkeling naar een kennissamenleving en de wens van de overheid om Nederland in Europa tot de economische kopgroep te laten behoren. Door de Nederlandse overheid wordt daarom naar versterking van het beroepsonderwijs gestreefd. Dit is verwoord in het beleidsprogramma *Versterking Beroepsonderwijs*, dat ervoor moet zorgen dat het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking wordt verhoogd.

Het hoofdstuk gaat daarnaast in op de adviesvraag van de bewindslieden en schetst de door de raad gehanteerde aanpak.

1.1 Aanleiding

Het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking moet worden verhoogd. De noodzaak daartoe wordt ingegeven door ontwikkelingen in de samenleving die wijzen op het belang van de 'kennismaatschappij' en de bedreigingen voor sociale cohesie¹. Voor bij het beroepsonderwijs betrokken organisaties zijn deze redenen eveneens belangrijk. Zij benadrukken de urgentie om bij voorrang aan de versterking van het beroepsonderwijs te werken². Onder meer stellen zij: Nederland wil in 2010 tot de toonaangevende kennis-economieën behoren, de uitval uit het beroepsonderwijs is te hoog, de inhoud van het beroepsonderwijs moet worden vernieuwd en goed beroepsonderwijs draagt bij tot de sociale integratie van grote groepen jongeren. Door de overkoepelende organisaties van de onderwijsinstellingen is inmiddels Het Platform Beroepsonderwijs opgericht, onder meer om de verticale aanpak te realiseren³.

De raad vindt de verhoging van het onderwijspeil een belangrijke zaak en ziet voor het beroepsonderwijs een grote rol weggelegd. Tenslotte neemt tegen de 60% van de onderwijsdeelnemers (afgezien van het primair onderwijs) deel aan het beroepsonderwijs. De verhoging van het onderwijspeil kan op verschillende manieren tot stand worden gebracht. Bijvoorbeeld:

- versterken van het scholingsbeleid en versnelde implementatie van het concept 'een leven lang leren';
- flexibilisering van de onderwijsstructuur door onder meer nauwere verwevenheid van havo en beroepsonderwijs; en
- grootschalige inzet van informatie- en communicatietechnologie.

¹ De raad heeft deze ontwikkelingen eerder beschreven, zie *Onderwijsraad (2002a)* en *Onderwijsraad (2003a)*.

² *Brief aan de Kabinetsinformateurs van 4 februari 2003*. Het gaat hier om de onderwijsinstellingen en de sociale partners die bij dit onderwijs betrokken zijn.

³ *De volgende organisaties werken hier samen: Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), de Vereniging Samenwerkende Werkgeversorganisaties Onderwijs (VSWO), de BVE Raad, de HBO-raad en de Vereniging voor kenniscentra beroepsonderwijs Colo.*

De raad realiseert zich dat leerlingen en scholen mede beïnvloed worden door sociale en economische omstandigheden. Daarom zou vooral inzet van sociaal-economische maatregelen voor vmbo-leerlingen kunnen bijdragen aan betere prestaties op school. Deze verbreding valt echter buiten het bestek van dit advies; in zijn komende advies met als werktitel *Sociale, economische en onderwijsmaatregelen voor jongeren* komt de raad hierop terug.

Belang van beroepsonderwijs

Het beroepsonderwijs is van belang voor uiteenlopende groepen leerlingen: zowel voor de groep leerbewuste en gemotiveerde leerlingen die sterk gericht zijn op het behalen van een mbo-diploma als voor de groep leerlingen die minder sterk zijn gericht op een schoolloopbaan. Kwalificatiewinst is voor beide groepen van belang.

Wat maakt het beroepsonderwijs voor de verhoging van het onderwijspeil belangrijk? Ten eerste richt het beleid voor het beroepsonderwijs zich op een groep leerlingen die ernstig achter dreigt te blijven, hetgeen voor henzelf en voor de (kennis)samenleving ongewenst is. Het gaat om leerlingen die niet goed in staat zijn om via schoolse trajecten competenties te verwerven die voor goed functioneren in de samenleving nodig zijn. Via een andere aanpak en gerichte ondersteuning kunnen deze leerlingen op ten minste het niveau van een startkwalificatie worden gebracht.

Ten tweede is er weinig 'opstroom' van leerlingen die na het behalen van een diploma door kunnen leren, bijvoorbeeld van mbo-2 naar mbo-4 of van mbo naar hbo. Opstroom van deze onderwijsdeelnemers is van belang om ook aan de bovenkant van het onderwijssysteem tot verhoging van het peil te komen. Doorleren doet ertoe. Uit onderzoek blijkt dat naarmate het initiële onderwijsniveau hoger is, het gebruik van latere scholingsmogelijkheden ook groter is.

Ten derde: het besef breekt door dat uitsluitend schools leren niet toereikend is om de nodige competenties voor een goed functioneren in de samenleving te verwerven. Het is nodig ook vormen van non-formeel leren en informeel leren te benutten naast schoolse leertrajecten⁴. Vooral in het beroepsonderwijs is er al veel sprake van gebruik van niet-schoolse situaties voor onderwijstrajecten (stages, beroepsbegeleidende leerwegen, duaal leren en dergelijke).

Het beleidsprogramma Versterking Beroepsonderwijs

De overheid signaleert twee belangrijke knelpunten in het beroepsonderwijs. Ten eerste blijkt uit statistische overzichten dat in het beroepsonderwijs een grote groep leerlingen het startkwalificatieniveau niet bereikt en voortijdig het onderwijs verlaat⁵. Ten tweede is er een tamelijk geringe opstroom in het beroepsonderwijs naar hogere diplomಾನiveaus; de doorstroom vanuit het vmbo naar het mbo, de interne doorstroom in het mbo en de doorstroom vanuit mbo-4 naar hbo worden als onvoldoende gekwalificeerd. Hier is dus kwalificatiewinst te behalen.

4 In dit advies wordt onder 'formeel leren' gestructureerd leren in een reguliere schoolse setting verstaan. Bij non-formeel leren gaat het om gestructureerd leren in een andere institutionele setting: werkplek, muziekschool, yoga- of opvoedcursus, enzovoort. Informeel leren is niet of nauwelijks georganiseerd of gestructureerd en niet aan een institutionele context gebonden: thuis koken leren, in het werk de kunst van anderen afkijken, al reizend kennis van een vreemde taal opdoen.

5 Het niveau van de startkwalificatie is in dit verband gelijk te stellen met het niveau mbo-2. In Nederland wordt onder voortijdig schoolverlaten verstaan het verlaten van het onderwijs zonder het niveau van de startkwalificatie te hebben bereikt.

Onder kwalificatiewinst worden twee zaken verstaan:

- leerlingen die voortijdig uitvallen een niveau laten bereiken dat tenminste gelijk gesteld kan worden met het mbo-2-niveau; en
- leerlingen na diplomering een hoger diploma laten behalen bijvoorbeeld van mbo-2 naar mbo-3.

Om deze beide doelen te bereiken (minder uitvallers en meer leerlingen met een hoger diploma) is een beleidsprogramma voor versterking van het beroepsonderwijs ontworpen⁶. Het steunt op twee uitgangspunten:

- verbeteren van de verticale samenhang tussen de onderwijssectoren die beroepsonderwijs aanbieden ('de beroepsonderwijskolom'); en
- het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling in het onderwijs.

Het beleidsprogramma moet overigens in samenhang bekeken worden met andere beleidsprogramma's en -ontwikkelingen zoals de vernieuwing van het vmbo, het programma *Autonomievergroting en deregulering*, de ontwikkeling van het hoger onderwijs, ontwikkelingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de implementatie van de herziene basisvorming.

Aan het eerste uitgangspunt wordt momenteel gewerkt door middel van diverse programma's en projecten. Het gaat hierbij om het verbeteren van de samenwerking tussen actoren om daarmee de verticale aansluiting tussen of overgangen van delen van het onderwijssysteem vloeiender te maken. Hierbij wordt al enige aandacht besteed aan het centraal stellen van de leerloopbaan, maar dit uitgangspunt is nog weinig in beleid uitgewerkt. Ook in de praktijk blijkt het moeilijk vanuit dit uitgangspunt te vertrekken voor onderwijs en inrichting daarvan.

Het beleidsprogramma wordt financieel ondersteund door extra middelen aan de instellingen die deel uitmaken van de beroepsonderwijskolom (vmbo, mbo, hbo en kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, KBB's). Vanaf 2002 is structureel 136 miljoen euro vrijgemaakt voor de versterking van het beroepsonderwijs. In de jaren 2002-2005 wordt daarvoor een samenhangende regeling benut; in de jaren 2000-2001 zijn aparte afspraken gemaakt met de diverse sectoren. Het programma wordt gemonitord in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Als beleidsinzet formuleert de staatssecretaris: afsluiten van een hoofdlijnenakkoord doorstroom beroepsonderwijs over de mate waarin en de termijnen waarop aantrekkelijk beroepsonderwijs en kwalificatiewinst kunnen worden gerealiseerd. De doelen zullen worden vertaald in een aantal concrete prestatie-indicatoren voor de middellange (2006) en lange termijn (2010). Voor het terugdringen van de voortijdige schooluitval wordt een concrete doelstelling gezocht voor de gehele beroepsonderwijskolom, uitgaande van de Europese afspraak dat in 2006 er een reductie van 30% moet plaatsvinden⁷.

Het advies richt zich op het beleidsprogramma *Versterking Beroepsonderwijs*. Het programma bevindt zich in een fase van interactieve beleidsimplementatie; de overheid

⁶ De belangrijkste beleidsstukken zijn: TK 2000-2001, 27 451, nr. 11; TK 2001-2002, 27 451, nr. 18; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002b). De basis werd in juni 2000 gelegd door de sociale partners met hun notitie Meer prioriteit voor het beroepsonderwijs.

⁷ Eerste monitorbrief beroepskolom (2002), d.d. 19 december 2002. Brief van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

poogt daarbij, samen met de belangrijkste bij het beroepsonderwijs betrokken actoren, het uitgangspunt ‘de leerloopbaan van de leerling’ en het uitgangspunt ‘beroepsonderwijkskolom’ (het verticale verband) met elkaar in verband te brengen.

1.2 De adviesaanvraag

In het advies gaat de Onderwijsraad uit van de leerloopbaan van de leerling. De adviesvragen luiden als volgt⁸:

“Op welke wijze kunnen onderwijsinstellingen in de beroepsonderwijkskolom (aanbieders van onderwijs) door het centraal stellen van de loopbaan van de leerling bijdragen aan de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs (leren op school en leren in het bedrijf), en aan kwalificatiewinst? Hierbij kan ook de vraag aan de orde komen welke (pedagogisch-didactische) concepten voor de gehele beroepsonderwijkskolom van belang zijn.

Het gaat hier om condities voor en vormgeving van onderwijsleersituaties of leerarrangementen die rekening houden met de behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van de leerlingen en die leiden tot een verhoging van het onderwijspeil.

Welke (verdere) voorwaarden moeten door de overheid worden geschapen voor de beroepsonderwijkskolom opdat het centraal stellen van de leerling en zijn (haar) leerloopbaan bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs (leren op school en leren in het bedrijf), en aan kwalificatiewinst? Het gaat daarbij nadrukkelijk ook om de voorwaarden die het leren in bedrijven met het oog op kwalificatiewinst kan optimaliseren.

Te denken valt aan voorwaarden die liggen in de sfeer van de bekostigingssystematiek, het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, het borgen van de kwaliteit van het leren in bedrijven. Uitgangspunt is dat onderwijsinstellingen voldoende ruimte moeten hebben om de gewenste vernieuwingen door te kunnen voeren.”

1.3 Analyse van de adviesaanvraag

Deze paragraaf geeft het kader op basis waarvan de raad de adviesvragen beziet. Hierbij betreft hij ook enkele recente adviezen die direct voor het thema van belang zijn (paragraaf 1.3.1). In paragraaf 1.3.2 gaat hij kort in op de relatie tussen ‘de loopbaan van de leerling centraal’ en ‘de leerling centraal’. Daarbij komt de spanning tussen de kolomgedachte enerzijds en het centraal stellen van de loopbaan van de leerling anderzijds aan de orde.

1.3.1 Analyse kader en context

Analysekader

De implementatie van het overheidsbeleid om het beroepsonderwijs te versterken is in volle gang: het besluit tot ontwikkeling van het ‘centraal stellen van de leerloopbaan’ en de ‘beroepsonderwijkskolom’ is genomen, middelen zijn toegekend en monitoring van middelen en activiteiten is gaande⁹.

⁸ Zie bijlage 1: adviesaanvraag van 14 maart 2003.

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002b).

De Onderwijsraad beziet het beleid op zijn mogelijke effecten en trekt lijnen naar de toekomst. Voor zijn beoordeling van goed onderwijs hanteert de raad in zijn verschillende adviezen de volgende vijf criteria:

- Keuzevrijheid: welke mogelijkheden hebben deelnemers en hun ouders om een hen passend traject te kiezen?
- Kwaliteit: is de georganiseerde leeromgeving van de deelnemer van voldoende pedagogisch-educatieve kwaliteit om een optimale ontwikkeling door te maken?
- Efficiëntie: zijn leervoorzieningen voor de deelnemer doelmatig en wat is het effect van deze voorzieningen voor het leren later?
- Toegankelijkheid: zijn de leervoorzieningen toegankelijk voor elke deelnemer?
- Sociale cohesie: dragen de leervoorzieningen bij aan maatschappelijke samenhang en betrokkenheid?

Een gedeeltelijke toepassing van deze vijf criteria vindt de raad in het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs*, te weten:

- het strategisch doel (behalen kwalificatiewinst);
- het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling centraal'; en
- het uitgangspunt van het verticale verband (de beroepsonderwijskolom).

Met name het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling centraal' telt zwaar voor de raad. In zijn beoordeling maakt hij ook gebruik van ervaringen en opvattingen van leerlingen uit de diverse sectoren van het beroepsonderwijs, onder meer naar voren gekomen tijdens gesprekken met een aantal leerlinggroepen.

Context

De raad betreft in zijn beoordeling van het beleidsprogramma *Beroepsonderwijskolom* ook opvattingen uit enkele recente adviezen en verkenningen¹⁰. Deze worden hieronder kort toegelicht¹¹.

De verkenning *Leren in een kennissamenleving* leidt tot de conclusie dat een combinatie van verschillende leercontexten (formele, non-formele en informele leercontext) van groot belang is. Schools en buitenschools leren kunnen meer dan nu met elkaar in verband worden gebracht om lerenden voldoende toe te rusten voor de kennissamenleving en kenniseconomie. Mogelijke strategieën hiervoor zijn: vervlechten van buitenschoolse elementen in schoolse leerarrangementen, verbinden van schoolse en buitenschoolse leertrajecten (waarbij buitenschoolse leertrajecten aanvullend dan wel gedeeltelijk vervangend zijn), en het stapelen van leertrajecten (schools en buitenschools). Leerlingen kunnen daardoor beter beroepscompetenties en leercompetenties verwerven.

In zijn advies *Www.web-leren.nl* concludeert de raad dat informatie- en communicatietechnologie functioneel kan worden ingezet als middel om maatwerk te leveren, nieuwe vormen van leren te ondersteunen en de scheiding tussen school en thuis/werk te doen vervagen. Webleren biedt mogelijkheden om opleidingsactiviteiten minder tijd- en plaatsgebonden te maken.

¹⁰ *Onderwijsraad (2002a), Onderwijsraad (2002b), Onderwijsraad (2003a), Onderwijsraad (2003b).*

¹¹ *Ook recente adviezen van de Sociaal-Economische Raad heeft de raad in zijn beschouwingen betrokken, zie Sociaal-Economische Raad (2002a) en (2002b). Op diverse plaatsen verwijst hij daarnaar.*

Voorts stelt de raad in zijn advies *Examinering in ontwikkeling* vast dat beoordelen en examineren sterk in ontwikkeling zijn. Onder meer door de wending naar competenties als richtinggevend voor het formuleren van eindniveau en het inrichten van onderwijs, wordt gezocht naar passende beoordelings- en examineringsvormen. Er is hierbij een tendens waarneembaar naar vormen van levensechte beoordelingen. De raad is van oordeel dat enerzijds met het civiel effect van beoordelingen en examens rekening moet worden gehouden, hetgeen een zekere mate van standaardisatie met zich meebrengt; anderzijds dient er ruimte te zijn voor flexibiliteit en maatwerk in het onderwijs. De raad bepleit de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beoordelingskader en -taal in de drie onderwijssectoren: vmbo, mbo en hbo.

In zijn advies *Leren in samenspel* ten slotte wijst de raad op de noodzaak tot flexibilisering van de organisatie van leerprocessen (leerroutes, lesroosters en dergelijke), samenwerking in interdisciplinaire teams, en aanpassing van de infrastructuur. Hierbij is het nodig dat gezocht wordt naar een balans tussen zelfsturing en externe sturing van de lerende. Dit betekent ook dat bepaalde wettelijke belemmeringen voor nieuwe typen leerarrangementen gesignaleerd en weggenomen worden. Daarbij gaat het onder meer om de examinering (andere beoordelingsvormen), de verschillende wettelijke regies in het beroepsonderwijs (verschillende sectorwetten) en de bekostiging. De raad meent dat een verbreding en flexibilisering van leer mogelijkheden een vergelijkbare wijziging in de bekostigingssystematiek noodzakelijk maakt. Daarom kan worden gekeken naar alternatieven als geld-volgt-leertraject, vouchers, leerrekeningen en dergelijke.

1.3.2 Bespreking van de aanvraag

De adviesaanvraag stelt twee uitgangspunten aan de orde: 'de leerloopbaan van de leerling bij de inrichting van onderwijs centraal' en 'samenwerking in de beroepsonderwijskolom' door de verschillende partijen. De eerste adviesvraag formuleert als eerste uitgangspunt het centraal stellen van de loopbaan van de leerling. Het centraal stellen van de leerling is voorwaarde voor de uitwerking van het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling centraal'. Immers, het is voor de vormgeving van de leertrajecten nodig te beschikken over relevante informatie van en over de leerlingen. Hierbij valt te denken aan de (cognitieve) mogelijkheden, beroepsbeelden, beroepswensen en dergelijke. Op het niveau van de interactie leerling-leraar betekent dit bijvoorbeeld dat de leraar er zich sterk van bewust is dat elke leerling op een specifieke manier reageert op het curriculum en dat hij op basis daarvan bemiddelt tussen de leerstof en de leerling. De leerloopbaan centraal en de leerling centraal zijn dus sterk aan elkaar gerelateerd.

De beide uitgangspunten tezamen genomen brengen een aantal dilemma's en vraagstukken met zich mee. Deze spelen op diverse niveaus maar kunnen daar niet altijd worden opgelost. Het gaat om de volgende:

- Balans tussen massaal standaardonderwijs en individugericht onderwijs (waarvoor het nodig is om karakteristieken van leeromgevingen af te stemmen op kenmerken van de leerlingen, maar altijd in relatie met kwalificatie-eisen).
- Beoordelingen op individuele grondslag versus standaardbeoordelingen in verband met civiel effect. Ook schoolexamens kunnen aan standaarden gebonden zijn.
- Preferenties leerlingen versus vraag uit het beroeps- en praktijkveld als leidend principe voor het curriculum.
- De spanning tussen initieel onderwijs (leren tot op het niveau van vakbekwaam-

heid) en levenslang leren (leren als continue activiteit tijdens de arbeidsloopbaan, doorlopende competentieontwikkeling).

De genoemde dilemma's geven de spanning aan tussen de wijze waarop het onderwijs nu nog grotendeels is georganiseerd en een gewenste verschuiving in een richting die wordt gekenmerkt door flexibiliteit, maatwerk en samenwerking tussen instellingen. Deze spanning komt ook naar voren in de uitgangspunten 'de leerloopbaan van de leerling centraal' en het concept van de beroepsonderwijskolom. Immers, de loopbaangedachte kan strijdig met de kolomgedachte zijn.

In De Bruijn (2003) worden deze beide uitgangspunten in dat perspectief geschetst. Het beleidsuitgangspunt van de verticalisering wordt gekenmerkt door gerichtheid op de school, een erkend diploma, initieel aanbod en voorkomen van uitval. Aan deze benadering kleven risico's, zoals het te weinig oog hebben voor de mogelijkheden van de werkplek als leeromgeving, wederkerend leren en risicogroepen. Het beleidsuitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling centraal' benadrukt de kwaliteiten van de leerling: loopbaanperspectief, opvattingen over de toekomst (beroepsbeelden), motivatie en leerpotentieel. Er komt meer aandacht voor buitenschoolse situaties als leeromgeving. Ook aan dit uitgangspunt kleven risico's zoals het postvatten van de opvatting dat het hele onderwijs deelnemergestuurd zou moeten worden. Het gaat juist om het vinden van een balans tussen het perspectief van de leerling en de door de samenleving gestelde kwalificatie-eisen.

De wijze van aanbieden van inhouden, leer- en verwerkingsactiviteiten en aandacht voor en sturing door de lerende moeten daarom gericht zijn op de loopbaanontwikkeling, zodanig dat zich een arbeidsidentiteit ontwikkelt. Het is aan de school om concrete en werkbare onderwijsmodellen vanuit de loopbaangedachte te ontwikkelen, met betrokkenheid van bedrijven en hun vertegenwoordigers om het leren op de werkplek ook goed te positioneren. De kennis daarover is aanwezig (zie onder meer Den Boogert & Wagenaar, 1999; De Bruijn, 2003; Groenenberg, Kemper & Visser, 2002; Onstenk, 2003). De implementatie van dergelijke onderwijsconcepten stuit niet alleen op instellingsgebonden problemen, maar ook op belemmeringen die voortkomen uit door de overheid, cao-partners en andere kaderstellende instanties gevormde inperkingen. In de volgende hoofdstukken komen deze aan de orde.

1.4 Aanpak

De raad heeft een literatuurstudie verricht, gesprekken gevoerd met diverse sleutelfiguren uit het beroepsonderwijs en met groepen leerlingen uit het beroepsonderwijs en algemeen onderwijs. Voorts is een studie verricht door het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP) naar buitenschools leren in het beroepsonderwijs.

Relevante (beleids)literatuur is geanalyseerd op bijdragen aan kwalificatiewinst door het centraal stellen van de leerling. Ook de bijdrage van de verticalisering van het beroeps(gerichte)onderwijs aan kwalificatiewinst werd in de beschouwing betrokken.

Een aantal sleutelfiguren werd bevraagd om de laatste stand van zaken te horen en kennis te nemen van de variëteit aan opvattingen en meningen over het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs*.

Voor de raad was het inspirerend om gesprekken met de leerlingen te voeren: hun perspectief weegt immers mee! Illustratieve citaten van de gesprekken zijn in de tekst opgenomen.

De externe studie naar buitenschools leren is opgezet vanuit twee gedachten:

- door koppeling van non-formeel en informeel leren aan schoolse onderwijs-trajecten is het beter mogelijk zwakke groepen meer bij leeractiviteiten te betrekken; onderwijs wordt er voor hen aantrekkelijker door; en
- het schoolse onderwijs is vanwege de snelle veranderingen die optreden in de (kennis)maatschappij niet langer in staat exclusief in de behoefte aan de benodigde competenties te voldoen; aanvulling met buitenschoolse leervormen is nodig¹².

Informeel leren

School is echt heel belangrijk voor deze leerlingen, andere activiteiten ook wel maar minder. Toch, alle vier vinden de openbare bibliotheek heel belangrijk: "Ik heb de Geuzenveldbibliotheek wel vijf keer uitgelezen", verklaart één van hen stoer. Overdreven? Niet bepaald, alle vier vinden lezen erg belangrijk en doen het graag. Het is duidelijk dat zij echt vooruit willen komen. En hun ouders staan daar ook helemaal achter, ieder op hun eigen manier.

(Uit: gesprek met vier leerlingen van het Nova-college in Amsterdam)

1.5 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 werkt het uitgangspunt van de leerloopbaan van de leerling centraal verder uit. Dit hoofdstuk gaat ook in op de meting van kwalificatiewinst. Hoofdstuk 3 behandelt de vraag wat aantrekkelijk onderwijs is en gaat daarbij in op leren op de werkplek en doorlopende leerwegen. Hoofdstuk 4 sluit het advies af met een aantal aanbevelingen voor kwalificatiewinst in de beroepsonderwijskolom.

12

Deze studie is door de Onderwijsraad in een aparte uitgave ondergebracht bij dit advies.

2 **Uitgangspunt ‘de leerloopbaan van de leerling centraal’**

In dit hoofdstuk komt een omschrijving en uitwerking van ‘leerloopbaan’ aan de orde. Hierin wordt gesteld dat het uitgangspunt gevolgen moet hebben voor het pedagogisch-didactisch handelen en op organisatorisch en planmatig terrein (paragraaf 2.1).

Paragraaf 2.2 maakt een korte uitstap naar het begrip kwalificatiewinst en hoe dat vast te stellen in het kader van de versterking van het beroepsonderwijs.

In de afsluitende paragraaf 2.3 wordt het begrip ‘de leerloopbaan van de leerling centraal’ bekeken vanuit het perspectief van leerlingen en ex-leerlingen. Gesprekken met hen leveren uitspraken op die voor de verdere inrichting van aantrekkelijk beroepsonderwijs waardevol zijn.

2.1 **Omschrijving en implicaties**

‘De leerloopbaan van de leerling centraal’ houdt in dat de leerbehoeften en mogelijkheden van leerlingen vertrekpunten vormen voor het pedagogisch en didactische handelen en voor de organisatie van het onderwijs. Het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling moet in de vormgeving van het onderwijs en in de realisatie van de leerprocessen gestalte krijgen. Dat betekent echter niet dat voor elke leerling een eigen curriculum moet worden ontwikkeld. Kwalificaties vormen de richtpunten voor het onderwijs. ‘De leerloopbaan van de leerling centraal’ betekent daarom niet individueel onderwijs maar gevarieerde leertrajecten, waarbij het onderwijs aan verschillende behoeften, mogelijkheden en perspectieven van leerlingen recht kan doen.

Bouwstenen voor ontwikkelaars en gevers van onderwijs die de leerloopbaan van de leerling centraal willen stellen zijn bijvoorbeeld:

- doelgroepanalyse als bepalend voor de inrichting van trajecten;
- loopbaanperspectief en beroepsbeelden geven mede richting aan het leertraject;
- keuzeprocessen vormen een leidraad voor het didactisch handelen en voor de inrichting van de trajecten; en
- maatwerk op meerdere dimensies (inhoud, werkwijze, leeromgeving; De Bruijn, 2003).

In diverse onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden wordt aan dit uitgangspunt gewerkt (Van der Aa et al., 2003; Van Esch & Neuvel, 2002). Er wordt gewerkt aan ideeën als:

- scheiden van certificering en opleiding; het hele jaar door assessment van niveaus van competenties aanbieden;
- beroepscontext meer centraal in het onderwijs: verbinden kennisoverdracht met werkactiviteiten;

- coach, die leerlingen/studenten helpt om hun leerdoelen te articuleren, actief meedenkt en consequenties toont (in plaats van assessment en advies bij de start); en
- onderzoeken welke mogelijkheden de leefsituatie van de student biedt voor het volgen van onderwijs¹³.

Het gaat hierbij steeds om het centraal stellen van de leerlingkwaliteiten, het bevorderen van zelfsturing en het leggen van nadruk op competentieontwikkeling, zodanig dat niet alleen schoolse kennis en vaardigheden, maar ook elders verworven competenties meetellen en benut worden in de ontwikkeling van de leerling.

De uitwerking van het principe is vooral een zaak van de onderwijsinstellingen samen met het bedrijfsleven; de overheid stelt kaders vast die een zekere inperking zullen betekenen van de beleidsruimte van de instellingen. Concreet betekent dit dat er altijd sprake zal zijn van het zoeken naar een balans tussen de verschillende (wellicht tegenstrijdige) claims op het onderwijs. De leerloopbaan van de leerling centraal stellen in het onderwijs betekent bijvoorbeeld:

- Leerlingen worden bevroegd op hun voorkeuren, mogelijkheden en toekomstverwachtingen. Hiermee wordt zo goed mogelijk rekening gehouden bij het advies over leerweg, opleiding en opleidingsniveau.
- In het onderwijsproces wordt rekening gehouden met verschillen tussen leerlingen door variatie in werkvormen, beoordelingen en tijdsduur aan te brengen.
- Het onderwijs wordt zodanig georganiseerd op het niveau van het primaire proces, op het niveau van de opleiding en op het niveau van de onderwijsinstelling dat recht wordt gedaan aan individuele kwaliteiten van leerlingen.
- De onderwijsinstelling gaat uit van een trajectopzet vanuit het besef dat zij slechts een onderdeel van het gehele leertraject verzorgt.
- En ten slotte: het traject heeft gekwalificeerde arbeid als richtpunt.

Een voorbeeld van leerlinggericht onderwijs vormt de Albeda Werkbank, een initiatief van het Albeda-college in Rotterdam. In een experimentele setting worden op het winkelcentrum Zuidplein winkelassistenten en beveiligingsmedewerkers ter plekke opgeleid. Aan dit initiatief doen verschillende bedrijven mee. Via een gemeenschappelijk ontbijt vindt communicatie tussen bedrijf en school plaats en worden werkafspraken gemaakt.

Er zijn docenten bij betrokken die ook fysiek aanwezig zijn en die het ook leuk vinden. Dit concept leidt tot kwalificatiewinst omdat leerlingen op de opleiding blijven en deze afsluiten met een diploma.

(Uit: gesprek met de heer P. Boekhoud, Albeda-college in Rotterdam)

Het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling moet leiden tot veranderingen op de volgende niveaus:

- het primaire proces (de interactie tussen leerling, leraar en leermiddelen waarbij vooral zelfsturing en zelfstandig leren van leerlingen centrale aandachtspunten zijn);

- de organisatie van het curriculum en de opleiding;
- de institutionalisering van het onderwijs (onderwijsinstellingen, bedrijven en hun organisaties); en
- het overheidsbeleid.

De overheid heeft hierbij een sturende rol op zich genomen. Zij verzorgt uiteraard niet zelf onderwijs maar draagt er wel verantwoordelijkheid voor, tot uitdrukking komend in de vijf in paragraaf 1.3.1 genoemde criteria. Met het formuleren en financieren van het beleidsprogramma heeft zij uitdrukkelijk verantwoordelijkheid genomen voor de versterking en innovatie van het beroepsonderwijs.

Alvorens in te gaan op de vraag hoe leerlingen, deelnemers of studenten zelf aankijken tegen onderwijs (in paragraaf 2.4), behandelt de volgende paragraaf het begrip kwalificatiewinst. De overheid heeft opdracht gegeven om het in gang gezette beleidsprogramma te monitoren; onderdeel daarvan is onderzoek naar de beoogde kwalificatiewinst. Een eerste rapport dat ingaat op de beginsituatie of nulmeting en waarbij de beoogde kwalificatiewinst centraal staat, is daarover verschenen.

2.2 De bepaling van kwalificatiewinst: eerste ervaringen en problemen¹⁴

Deze paragraaf beschrijft de bepaling van de beoogde kwalificatiewinst aan de hand van het eerste rapport daarover, de 'nulmeting' (Geerligts et al., 2002). Door deze nulmeting kan te zijner tijd worden vastgesteld in hoeverre de doelen zijn bereikt¹⁵. Het rapport is voor dit advies van belang omdat het een aantal thema's aansnijdt die direct met het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling' te maken hebben. Voorts geeft het rapport concreet aan wat kan worden verstaan onder verhoging van het onderwijspeil.

2.2.1 Keuze voor de functie: bijsturen van het beleidsprogramma

De beoogde meting van kwalificatiewinst is bedoeld als monitor- en bijsturingsinformatie voor het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs*. In de gerapporteerde nulmeting is uiteraard nog geen effectrapportage te geven van de vernieuwingen in het beroepsonderwijs; het jaar 2000 is als meetjaar genomen.

Omschrijving

Er zijn diverse omschrijvingen mogelijk van het begrip opbrengst van onderwijs, afhankelijk van het accent dat op bepaalde functies van het onderwijs wordt gelegd. Hieronder worden vier mogelijke omschrijvingen gegeven (Geerligts et al., 2002, p. 11):

- Intern rendement of efficiënte organisatie: de nadruk ligt hier op beheersing van kosten in relatie tot de opbrengst, opgevat als aantal gediplomeerden.
- Leerrendement of leerzame momenten: dit is de inhoudelijke toegevoegde waarde door de school; het gaat hier om het verschil in competentie van een lerende bij intrede (instroomniveau) en bij het verlaten van de school (eindniveau)¹⁶.

¹⁴ Deze paragraaf is vooral gebaseerd op het rapport over de nulmeting van het beleidsprogramma Beroepsonderwijskolom (Geerligts et al., 2002).

¹⁵ Zie rapport van de Algemene Rekenkamer (TK 2002-2003, 28 831, nr. 2), waarin op meetbare doelen voor overheidsbeleid wordt aangedrongen.

¹⁶ Het bepalen van de toegevoegde waarde van een school is overigens geen eenvoudige zaak. Zie daarvoor onder meer de studie in voorbereiding van de Onderwijsraad Toegevoegde waarde van het onderwijs (werktitel).

- Extern rendement of kansen in de samenleving (arbeidsmarkt): materiële en immateriële opbrengsten van onderwijs die individuen kunnen realiseren en bijdragen aan de productiviteit in economische zin, in relatie tot de gemaakte kosten.
- Persoonlijk rendement of de ontwikkeling van persoonlijke kansen in relatie tot gemaakte kosten (zoals loonderving, maar ook negatieve gevoelens over de schoolperiode of teleurstelling over de gekozen leerweg).

De hierboven aangegeven soorten opbrengsten van onderwijs hoeven niet altijd parallel te lopen en kunnen zelfs tegenstrijdig zijn. Voor het persoonlijk rendement van jongeren bijvoorbeeld is drempelloze instroom in het mbo van groot belang; voor het intern rendement van datzelfde mbo kan het zeer nadelig uitpakken. Met andere woorden: vanuit de onderwijsinstelling bezien kan het bieden van voldoende zorgbreedte strijdig zijn met financiële belangen en derhalve een dilemma vormen. Er moet daarom worden gestreefd naar het optimaliseren van mogelijkheden om aan de diverse gekozen opbrengststrevingen te voldoen.

Keuze voor de eenheid

Het beleidsprogramma van de overheid streeft naar verhoging van het leerrendement. Dat wil zeggen, meer leerlingen op een hoger onderwijsniveau brengen dan nu het geval is, de beoogde kwalificatiewinst. Dit is de kernopgave, maar de andere soorten opbrengst hangen ermee samen: impliciet wordt verondersteld dat het streven naar verhoging van de inhoudelijk toegevoegde waarde van een school of opleiding bijdraagt aan het terugdringen van voortijdige schooluitval (vergroten intern rendement), aan verbetering van het externe rendement en van het persoonlijke rendement. Deze laatste opbrengstverwachting is direct te koppelen aan het begrip aantrekkelijk onderwijs.

Het beleidsprogramma verwacht een positief effect van het verticale verband in het beroepsonderwijs. Dit wil zeggen dat vmbo, mbo en hbo als één samenhangend verticaal geheel wordt beschouwd. Het gaat erom dat het leerrendement in de beroepsonderwijskolom zo groot mogelijk is. Niet langer gaat het om het rendement per sector of laag van het beroepsonderwijs, maar de loopbaan van de lerenden moet zodanig worden georganiseerd dat deze een zo hoog mogelijk niveau bereiken. Dat betekent in feite dat de balans van de opbrengst pas bij de eindstreep – bij het verlaten van de kolom – wordt opgemaakt. Hierbij zij aangetekend dat in het licht van ‘een leven lang leren’ er uiteraard sprake is van een voorlopige balans en een voorlopige eindstreep.

De consequentie van het bovenstaande is dat a. de gegevens op individueel niveau moeten worden verzameld: de meeteenheid is het individu, en b. dat de rendementsbepaling op kolomniveau wordt bepaald (systeemniveau).

In de berekening voor de nulmeting van het beleidsprogramma *Beroepsonderwijskolom* is voor de volgende indicatoren gekozen: slaagkans, verblijfsduur, intern rendement en doorstroomkans. In bijlage 2 worden deze indicatoren verder besproken. De volgende paragraaf beperkt zich tot enkele opvallende kwesties.

Kwalificatiewinst is te behalen als de school aantrekkelijker is voor leerlingen. Bijvoorbeeld door meer sportactiviteiten met elkaar te organiseren (schoolsport-teams). Hierdoor ontstaat meer een wij-gevoel, binding. Leerlingen vinden het gek dat gymnastiek niet op het rooster staat. Dat vinden jongeren bijna allemaal een leuk vak en met sport kweek je saamhorigheid. In het algemeen zouden er meer leuke activiteiten georganiseerd moeten worden voor leerlingen en leraren.

(Uit: gesprek met vier deelnemers opleiding economie Regionaal Opleidingscentrum Amsterdam)

2.2.2 Bevindingen en implicaties

Bevindingen

Met behulp van bovengenoemde indicatoren is een beeld opgebouwd van de kwalificatiekansen van de leerlingen die in het jaar 2000 in het vmbo, mbo en hbo werden bevestigd. Dit beeld is de eerste in een reeks van op te stellen metingen. Om de gedachten te bepalen is in bijlage 3 een overzicht opgenomen van aantallen deelnemers in de sectoren vmbo, mbo en hbo.

De eerste meting heeft onder meer het volgende opgeleverd:

- Er is een grote afstand voor wat betreft doorstroomkansen tussen enerzijds leerlingen die leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo) krijgen en anderzijds niet-lwoo-leerlingen¹⁷. De eerste groep leerlingen loopt groot risico voortijdig het onderwijs te verlaten zonder startkwalificatie. Gezien de lage doorstroomkansen van slechts 0,25 (slechts 25% van de lwoo-leerlingen met een vmbo diploma gaat naar een mbo-opleiding), ligt hier in principe ook de grootste mogelijkheid tot kwalificatiewinst¹⁸.
- Bij de overige vmbo-leerlingen, dus de leerlingen die geen lwoo krijgen, zijn de doorstroomkansen wel behoorlijk, boven de 0,90. De indicatoren wijzen op een hoog kwalificatieniveau.
- In het mbo is een duidelijke cesuur tussen mbo-1 enerzijds en mbo-2, mbo-3 en mbo-4 anderzijds. Het kwalificatieniveau mbo-1 ligt laag, voor de andere niveaus is dit gemiddeld. De grootste kwalificatiewinst zou te behalen zijn in mbo-1; echter op de andere niveaus is ook veel verbetering mogelijk.
- De doorstroom van mbo-4 naar hbo bedraagt 17%. Ook hier is kwalificatiewinst te boeken.
- De berekening van het rendement is gevoelig voor de snelheid waarmee leerlingen besluiten te stoppen met een opleiding. De verblijfsduur van niet-gediplomeerde studenten in het hbo is bijvoorbeeld aanzienlijk korter dan in het mbo, waardoor het rendement in het hbo redelijk hoog is (0,72). Met andere woorden: langdurige inspanningen van een onderwijsinstelling om een leerling te behouden die uiteindelijk toch zonder diploma vertrekt, verlagen het rendement van die instelling.

¹⁷ *Leerwegondersteunend onderwijs is een indicatie voor extra financiering om leerlingen beter te ondersteunen bij de verwerving van een diploma in een van de vier vmbo-leerwegen. Veel scholen bieden overigens de ondersteuning in de vorm van aparte afdelingen of klassen.*

¹⁸ *Daarvoor is het wel nodig dat andere vormen van leren (non-formeel leren en informeel leren) worden aangemoedigd om vooral deze risicogroepen te bereiken. Juist door deze niet-schoolse vormen van leren blijken deze groepen beter bereikbaar en zijn ze beter bij leeractiviteiten te betrekken (advies Onderwijsraad in voorbereiding Investeren in een leven lang leren).*

Implicaties voor het beleidsprogramma

In de berekening van kwalificatiewinst liggen een aantal problemen besloten die nadere aandacht verdienen. Het gaat om de volgende: 1. een norm om de kwalificatiewinst te bepalen ontbreekt, 2. niet duidelijk is hoe de nominale verblijfsduur bepaald moet worden voor niet-reguliere instromers in een opleiding en 3. leerloopbanen kunnen nog niet op individuele basis worden gevolgd¹⁹. De raad geeft hieronder vier daarmee samenhangende punten aan die naar zijn oordeel voor de verdere implementatie en beoordeling van het beleidsprogramma van belang zijn.

In de eerste plaats zou er meer eenheid gebracht moeten worden in de berekening van kwalificatiewinst. Geerligts et al. (2002) suggereren daarvoor het gebruik van een systeem van de leerjarenladder als gemeenschappelijk kader²⁰. Dit idee verdient volgens de raad nadere doordenking.

Ten tweede zouden nadere keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de in de nulmeting gebruikte formules voor de voorgestelde indicatoren. Vooral de spanning tussen het streven naar efficiëntie en dus korte verblijfsduren en de wil risicoleerlingen zo lang mogelijk voor het onderwijs te doen behouden, is een belangrijk punt. Immers, Regionale Opleidingscentra (ROC's) hebben de opdracht leerlingen drempelloos toe te laten en hen op het niveau van de startkwalificatie te brengen. Dat betekent in veel gevallen lange verblijfsduren om leerlingen te helpen zich tot op dat niveau te ontwikkelen. Maar het begrip verblijfsduur wordt ook in de rendementsbepaling gehanteerd en wel zodanig dat langere verblijfsduren de instellingen op financieel ongerief komen te staan.

De extra gelden die beschikbaar worden gesteld voor zogenoemde 'Voorbereidende en ondersteunende activiteiten' (VOA-gelden) heffen deze tegenstrijdigheid niet op²¹. Voor de zwakkere leerlingen waar het hier om gaat zou een vorm van financiering gekoppeld aan een schatting van de toegevoegde waarde op zijn plaats zijn, denkt de raad.

Ten derde hebben de doelen van het beleidsprogramma betrekking op het intern rendement en leerrendement. Vooralsnog wordt het extern rendement in de nulmeting buiten beschouwing gehouden, evenals in de doelformulering van het beleidsprogramma. Hierbij aanknopend ligt voor het overheidsbeleid de belangrijke vraag voor hoe werkend leren of lerend werken in een waardering van het onderwijssysteem moet worden betrokken. In het komende advies *Investeren in leven lang leren* (werktitel) en in paragraaf 3.2 gaat de raad op enkele belangrijke aspecten dienaangaande in.

Ten slotte leidt de invalshoek van 'de leerloopbaan van de leerling' tot een aanpak van denken en handelen vanuit de loopbanen van de leerlingen. De loopbaan kan zich daarbij deels binnen en deels buiten de onderwijsinstelling (in bedrijven) afspelen. Rendementsmeting zou daarop moeten zijn toegesneden. Dat zou betekenen dat niet alleen een formeel diploma geldt, maar dat per leerling het bereikte en bij voorkeur gecertificeerde niveau meetelt.

19 *Richtpunt vormt de in Europees verband afgesproken reductie van voortijdig schoolverlaten met 30% in 2006 en 50% in 2010. Dit richtpunt is echter nog niet toegesneden op het Nederlandse beroepsonderwijs. Ook voor de mate van gewenste opstroom is nog geen meetbaar doel gesteld.*

20 *Het begrip Leerjarenladder is ontleend aan onder meer Bosker (1990) en betekent dat de verschillende jaarklassen van de verschillende schooltypen ten opzichte van elkaar worden gewaardeerd in niveaus.*

21 *VOA-gelden zijn bedoeld voor Voorbereidende en ondersteunende activiteiten in het middelbaar beroepsonderwijs. De activiteiten zijn bedoeld om lerenden te doen instromen in een beroepsopleiding en die af te ronden met een diploma.*

2.3 Ervaringen en meningen van leerlingen

Vanuit het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling' is een opgave in het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs* het ontwikkelen van een aantrekkelijke pedagogiek en didactiek voor het beroepsonderwijs. Ook moet gestreefd worden naar een zodanige organisatie van het onderwijs dat recht wordt gedaan aan de behoeften en mogelijkheden van de onderwijsdeelnemers. Nog te veel wordt voor het beroepsonderwijs gekeken naar het algemeen onderwijs vanwege de hogere status die daaraan wordt toegeschreven. De raad constateert dat het voor een groot deel van de leerlingenpopulatie nodig is de aantrekkingskracht van het onderwijs te vergroten. De raad maakt graag gebruik van de inzichten en ervaringen van de ervaringsdeskundigen bij uitstek, de leerlingen, deelnemers of studenten.

2.3.1 Ervaringen en meningen van leerlingen: de vertrekkers

De Onderwijsraad heeft een aantal gesprekken gevoerd met scholieren, en daarnaast onderzoek geraadpleegd waarin jongeren die het onderwijs hebben verlaten bevestigd werden²². Het gaat om jongeren die om uiteenlopende redenen - vanuit het perspectief van de samenleving voortijdig - met onderwijs gestopt zijn. Stoppen met onderwijs is een min of meer langdurig proces dat uitloopt op de beslissing niet meer naar school te gaan. Uit het genoemde onderzoek onder deze jongeren komt een beeld naar voren van 'misfit': jongere en onderwijs blijken niet (meer) bij elkaar te passen en het is dan meestal de jongere die het initiatief neemt om weg te gaan. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Jongeren hechten over het algemeen sterk aan een diploma, zij zien het belang daarvan terdege in. Vaak hopen zij dan ook "later" alsnog een diploma te kunnen halen, maar op het moment van vertrek overheerst de teleurstelling over onderwijs en zoekt de jongere een andere weg.

Voor een deel van de leerlingen is onderwijs niet aantrekkelijk genoeg. Dat uit zich in een reeks van uitspraken over :

- de omgang met docenten;
- de omgang met medeleerlingen;
- niet kunnen leren (hoewel meer dan de helft van de bevroegde schoolstakers zegt makkelijk te kunnen leren); en
- niet graag naar school gaan (bijna 25% van de leerlingen in dit onderzoek zegt niet graag naar school te gaan; bij een flink deel daarvan begint de tegenzin al op de basisschool, zie tekst onderstaand kader).

Wat leerlingen leuk en niet leuk vinden:

Leuk

- Het sociale aspect (pauzes, omgang met medeleerlingen, sfeer op school)
- Praktijkvakken/practica
- Projectdagen, in groepjes werken, werken met moderne apparatuur.

22 *Inspectie van het Onderwijs, 2000; Onderwijsinspectie, 2002.*

Niet leuk

- Bepaalde vakken (wiskunde, Nederlands, natuurkunde, economie).
- Sociale aspecten (kinderachtige leerlingen, ongemotiveerde leraren, diefstal).
- Het onderwijsleerproces: “de lessen leken allemaal erg op elkaar, het was erg eenzijdig”, “het niveauverschil was frustrerend”, “leraren hadden geen tijd voor je, als je achterliep kregen ze een instelling van zoek het zelf maar uit”, “de lessen waren niet informatief, gewoon als droog brood”.
- Organisatie zoals tussenuren en uitvallende lessen.
- De theorievakken.

(Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2000)

In de beleving van de bevroegde jongeren hangen de vertrekredenen samen met: de school (58%), henzelf (34%) en de arbeidsmarkt (8%). Dit betekent niet dat voortijdig schoolverlaten in 58% van de gevallen moet worden toegeschreven aan de school: het betekent wel dat in de wisselwerking tussen leerlingen en school door een deel van die leerlingen zo weinig aansluiting wordt gevoeld dat zij vertrekken. Leerlingen hebben overigens wel ideeën over aantrekkelijk onderwijs. Kortweg gaat het om: persoonlijker, meer aandacht, betere begeleiding en voorlichting, meer praktijk, ‘boeiende lessen’ (Inspectie van het Onderwijs, 2000; zie ook onderstaand kader).

Kortom, op dit punt lijken de opvattingen van deze schoolvertrekkers en het beleid (‘de leerloopbaan van de leerling centraal’) zeer goed te sporen.

Suggesties voor verbetering

De omgang en communicatie met leerkrachten, waarbij de gewenste verandering aan de kant van de leraar ligt. Vele malen klinkt er een roep om meer aandacht van de docent voor (verschillen tussen) jongeren en wat hen beweegt. Meer respect voor de leerling, ‘leerling-vriendelijker’, een betere sfeer, meer saamhorigheidsgevoel kweken, jongere leerkrachten die zich kunnen inleven en jongeren begrijpen en een persoonlijker, meer individuele benadering, zoals spreekt uit de suggestie: “Dat de leraren zich wat meer tot de leerlingen richten en school niet alleen als werk zien”. De school moet persoonlijker worden, moet mensen binden en deel uitmaken van het dagelijks leven van de leerling; de school moet mensen bij elkaar kunnen brengen.

De didactische inrichting van het onderwijs. Er klinkt geregeld een vraag om een meer boeiende, afwisselende manier van lesgeven. Dat kan bijvoorbeeld door meer praktijk. Maar ook wordt bijvoorbeeld de vorm van toetsen (in blokken in plaats van in een periode) genoemd of de mogelijkheid om zelfstandiger kunnen leren en “leerlingen zelf leren denken”.

De organisatie van het onderwijs. Betere roosters, minder tussenuren en lesuitval, een betere, strengere (maar wel faire) controle op verzuim, minder lange lestijden zijn daar enkele voorbeelden van. VO-jongeren vragen zowel om een strengere als soepelere aanpak, waar BOL-jongeren meer voor een strengere aanpak zijn.

Meer en betere begeleiding die is afgestemd op individuele leerlingen en betere voorlichting over het onderwijs, opleidingen en vervolgmogelijkheden in studie en beroep vormen eveneens een groep wensen. Goede uitleg is daarbij een belangrijk element en, in geval van voorlichting, het aan den lijve ervaren van wat een vervolgopleiding of beroep inhoudt

(Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2000)

2.3.2 Ervaringen en meningen van leerlingen: de blijvers

Leerlingen hebben vooral zicht op het primaire proces, hun directe interactie met leraren, andere schoolmedewerkers en leerlingen. Maar zij kijken ook naar organisatorische zaken en naar zaken die verder strekken dan hun eigen school. Dat blijkt uit de gesprekken met hen²³.

Goede docenten kunnen de school ook leuk maken. Wat is volgens jou een goede docent? Iemand die luistert, die weet wat er in het nieuws is, die weet wat er leeft onder jongeren.... Er is op school één echt goede docent: die luistert echt naar je. Maar bij de meeste is het zo: als je teveel een weerwoord geeft, moet je eruit!

(Uit: gesprek met leerlingen van het Zuiderkruis-college in Rotterdam)

Hoog scoren bij leerlingen: persoonlijke aandacht, duidelijk onderwijs, een goede onderwijsbegeleiding en respect voor elkaar. Voor veel leerlingen verhogen praktische vakken de aantrekkelijkheid van onderwijs. Leerlingen willen graag actief zijn en leren door doen. Stages en stage-achtige activiteiten spreken hen aan. Vmbo-leerlingen vinden in dit verband dat zij te weinig van dit soort activiteiten kunnen ondernemen. Voor mbo-leerlingen ligt dit anders, maar deze signaleren dat er te weinig verband is tussen wat ze op school leren en de stage-activiteiten. De houding en het gedrag van leraren is ook bepalend voor de mate waarin leerlingen onderwijs aantrekkelijk vinden. Leerlingen verwachten van de leraren dat zij goed en duidelijk onderwijs geven, en willen daarbij goed worden geïnformeerd over wat van hen verwacht wordt. Dit betekent dat ze willen weten wat de leerdoelen zijn, behoefte hebben aan heldere studieplannen en inzage in toetsresultaten. Zij willen als volwaardige onderwijsdeelnemers bejegend worden.

In dit verband is de verdere ontwikkeling van de leerlingbegeleiding van groot belang. Ook moet bij structurele problemen een nauwe samenwerking worden aangegaan met instanties die zich met jeugdzorg bezighouden om opvoedkundig de condities voor leren en onderwijzen te verbeteren²⁴.

Verder vinden de leerlingen in alle sectoren dat zij er wat betreft de keuze voor een vervolgopleiding alleen voor staan. Er is wel sprake van verspreiding van informatie, maar veel zaken moeten de leerlingen zelf doen (tenzij er zich een bijzondere omstandigheid voordoet, zie ook onderstaand kader). Het komt voor dat leerlingen niet op de hoogte zijn van het bestaan van een decanaat in de school. Maar leerlingen zoeken zelf ook niet actief en maken weinig gebruik van beschikbare middelen zoals een informatiecentrum of website. Sommige onderwijsinstellingen zijn heel actief, vooral daar waar doorstroomprogramma's worden opgezet en uitgevoerd.

²³ Zie bijlage 4 voor een overzicht van de gevoerde gesprekken

²⁴ Zie voor een voorbeeld van een dergelijke aanpak het verslag over de Craneveldschool in Venlo (NRC Handelsblad, 26 april 2003).

Doorstroomprogramma's lijken een effectief keuze-instrument te zijn. Het gaat hierbij om een type programma waarbij een deel van het onderwijs in de mogelijke vervolgopleiding plaatsvindt, dus bijvoorbeeld voor mbo-ers in het hbo. Ervaringen met het doorstroomprogramma van de opleiding Bedrijfseconomie van de Hogeschool Haarlem en de afdeling Administratie van het Nova College (allebei te Haarlem) laten zien dat naast programmatische afstemming intensieve begeleiding van de deelnemers heel belangrijk is²⁵.

Hoe bereidt de school leerlingen voor op de overstap naar het mbo? Opvallend is dat de twee leerlingen van verzorging veel meer voorbereiding gehad hebben dan de twee leerlingen van administratie. Dat heeft ermee te maken dat er op de opleiding verzorging dit jaar stagiaires waren die zich daarmee bezighouden. De meiden van administratie hebben dus eigenlijk gewoon pech en daar zijn ze niet blij mee! Ze vertellen dat ze pas érg laat informatie gekregen over het mbo. Ze moesten zelf alle informatie die ze nodig hadden opzoeken en zelf naar open dagen te gaan. De enige die hen daarbij geholpen heeft is hun mentrix: zij is mee geweest naar de open dag. De meiden van verzorging hebben wat dat betreft geluk: ze zijn met de klas naar de open dagen geweest en er is ook tijdens lessen aandacht besteed aan de overstap naar het mbo. Kortom: het zou eigenlijk wel goed zijn als de administratieopleiding meer aandacht zou kunnen besteden aan de voorbereiding op het mbo.

(Uit: gesprek met vier leerlingen van het Nova-college (vmbo) in Amsterdam)

Een derde punt in verband met aantrekkelijk onderwijs en doorstroming naar vervolgopleidingen betreft de keuzevrijheid van leerlingen in leerstof en vakken. Leerlingen laten herhaaldelijk blijken dat zij bepaalde vakken eigenlijk niet willen, vooral vakken die ze als zinloos en onnodig ervaren.

Een vierde punt, samenhangend met het derde, betreft de keuze voor bepaalde richtingen in het vervolg van het onderwijs. Voor het vmbo gaat het daarbij om de sectorkeuze die gemaakt moet worden na de basisvormingsperiode; voor de uitstromers uit het vmbo gaat het om niveau en afdelingen van het mbo en voor de mbo-ers gaat het om de opleidingen in het hbo. Met name de eerste twee keuzemomenten leggen de leerlingen (en de scholen) erg vast. Het is voor onderwijsinstellingen moeilijk om binnen de wettelijke structuur (voor het vmbo: vier vaste leerwegen, voor het mbo: de vierniveaustructuur en de opdeling in talloze opleidingen) tegemoet te komen aan de interesses en mogelijkheden van de leerlingen. Leerlingen worden door het aanbod min of meer gedwongen bij alle vakken te leren op een bepaald niveau. Het is voor scholen kennelijk moeilijk om intern te differentiëren of maatwerk te leveren.

2.4 Nabeschuiving

Het beeld dat uit de aangegeven ervaringen van (ex-)onderwijsdeelnemers naar voren komt geeft een aantal aanwijzingen om het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling' handen en voeten te geven, bijvoorbeeld meer persoonlijke aandacht en meer informatie over studie en werk. Deze ervaringen geven houvast om instructie-, beoordelings- en planningsmodellen te ontwikkelen die, met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden zoals kwalificatie-eisen, leiden tot voor leerlingen aantrekkelijk onderwijs. Méér leerlingen zullen in dat geval aan het onderwijs blijven deelnemen en zich op

hogere niveaus kwalificeren. Door aldus gevormde leerloopbanen wordt het doel van de kwalificatiewinst dichterbij gebracht.

De ervaringen en opvattingen van de (ex-) leerlingen hebben betrekking op diverse niveaus in het onderwijs: de pedagogisch-didactische benadering (onder andere curriculumontwerp, beoordelingswijzen), de leerinhouden en de organisatie van het onderwijs (in trajecten, leerwegen, beoordeling en dergelijke). Innovatie is op al deze gebieden nodig. Opvallend is de grote voorkeur voor praktische vakken of doe-leren en een meer gestructureerde en actieve aanpak van de studie- en beroepskeuze. Hoofdstuk 3 komt daar op terug.

3 Een leerloopbaan in aantrekkelijk beroeps- onderwijs

Het uitwerken van het uitgangspunt 'de leerloopbaan van de leerling centraal' moet ertoe leiden dat het onderwijs voor leerlingen aantrekkelijker wordt. Aantrekkelijk onderwijs nodigt leerlingen uit om aan het onderwijs deel te nemen en een diploma te behalen, en aldus bij te dragen tot kwalificatiewinst.

Dit hoofdstuk geeft eerst aan wat onder aantrekkelijk onderwijs wordt verstaan (paragraaf 3.1). Vervolgens komt het leren op de werkplek aan de orde. Leren op de werkplek verhoogt de aantrekkelijkheid van het onderwijs, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (paragraaf 3.2). Ten slotte bespreekt dit hoofdstuk de factoren die verticale samenwerking direct of indirect belemmeren (paragraaf 3.3). Het hoofdstuk geeft ook positieve ervaringen met de uitwerking van de loopbaangedachte weer (paragraaf 3.3.2). Het hoofdstuk sluit af met een tussenstand (paragraaf 3.4).

3.1 Aantrekkelijk onderwijs: met het oog op maatwerk

Aantrekkelijk onderwijs is onderwijs dat erin slaagt jongeren voor leren in schoolse en buitenschoolse situaties te motiveren. Onderwijs wordt attractiever als het meer aansluit bij de wensen van de lerenden (bijvoorbeeld meer leren door doen). Voor dit advies is van belang dat jongeren willen blijven leren om ten minste het niveau van de startkwalificatie te behalen. Attractief onderwijs is echter ook bedoeld om doorstroom in de beroepsonderwijskolom te vergroten. Om het dwingend te formuleren: leerlingen moeten willen blijven leren.

Attractiviteit is naast andere factoren als een hoofdcriterium voor kwalitatief goed onderwijs op te vatten en daarom bruikbaar om het onderwijsaanbod en de afsluiting daarvan te beoordelen (Nieuwenhuis et al., 2001).

Aantrekkelijk onderwijs vraagt om interne en externe consistentie. Interne consistentie wil zeggen dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het binnen- en buitenschoolse leeraanbod (leren op de werkplek) en de beoordelingsvormen. Theorie, praktijk en toetsvormen moeten logisch op elkaar aansluiten.

Externe consistentie wil zeggen: de lerenden moeten ervaren dat er een zinvol verband bestaat tussen de exameneisen, het onderwijs en de competenties (kennis, vaardigheden en houdingen) die hij/zij door deelname aan het onderwijs verwerft²⁶. De lerende moet het gevoel hebben dat hij zinvol bezig is en dat wij hij doet en leert relevant, levensecht en bruikbaar is. Een individu zal immers trachten het nut van zijn bezigheden te optima-

26

De raad formuleerde eerder een omschrijving van intern en extern consistent op het curriculumniveau in zijn advies over Examinering (Onderwijsraad, 2002a, p. 77).

liseren en een van de overwegingen daarbij is (naast zaken als het onderwijs aankunnen) de zinvolheid van blijven deelnemen aan het onderwijs (vergelijk Behringer & Coles, 2002).

Aantrekkelijker maken van het beroepsonderwijs is te realiseren door:

- Het onderwijs concreter te maken, te verbinden aan beroepscompetenties. Leerlingen de schoolbanken uit laten komen. Qua inrichting, indeling gebouw en qua organisatie moet die concreetheid zijn terug te vinden. Een goed voorbeeld is het Montessori-college in Amsterdam.
- Onderwijs op maat te bieden

Verder is een belangrijk aspect, waardoor met name het vmbo aantrekkelijk te maken is: oplossen van het veiligheidsprobleem. Wanneer het veiligheidsprobleem beter aangepakt zou worden zal deze sector aantrekkelijker worden voor ouders om hun kind naar het vmbo te sturen. Daarvoor zijn grote investeringen nodig.

De onaantrekkelijkheid van het mbo is vooral de grote tegenstelling met het vmbo: de formelere gang van zaken, met name in de aanpak (pedagogisch-didactisch) ofwel een te grote overgang van 'pamperen' naar losgelaten worden, de schoolgrootte (leerlingen gaan in de regel van een kleine vmbo-school of afdeling naar een groot ROC). Verder is er aansluitingsproblematiek. Vanwege het verschillende beginniveau in het mbo wordt voor een aantal leerlingen bepaalde lesstof gewoon opnieuw aangeboden. Dit demotiveert leerlingen. Leerlingen verliezen daardoor interesse in school. Er zou in de aanvang veel meer op maat gewerkt moeten worden.

(Uit: gesprek met Vereniging van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, het Colo.)

Aantrekkelijk onderwijs zoals hierboven aangegeven leidt idealiter tot maatwerkprojecten. Dit onderwijs houdt rekening met het perspectief van (de leerloopbaan) van de leerling. In maatwerktrajecten wordt daarom recht gedaan aan criteria van keuzevrijheid (kunnen kiezen van een passend traject), pedagogisch-didactische kwaliteit voor een optimale ontwikkeling en toegankelijkheid.

De raad verwacht dat de realisatie van aantrekkelijk onderwijs leidt tot verhoogde deelname van leerlingen aan het onderwijs en daarmee tot kwalificatiewinst.

3.2 Leren op de werkplek²⁷

Het benutten van arbeidsactiviteiten als leeractiviteiten in beroepsopleidingen kan zeer bijdragen aan de aantrekkelijkheid ervan. De gesprekken met de (ex-)onderwijsdeelnemers van vmbo, mbo en hbo laten zien dat leerlingen een sterke voorkeur hebben voor praktisch onderwijs (zie paragraaf 2.4). Zij bedoelen daarmee dat zij dingen willen doen en ze vinden dat ze daar ook veel van leren.

Op dit moment vindt in het mbo het leren op de werkplek plaats tijdens de beroepspraktijkvorming. In het hbo maken stages onderdeel uit van het curriculum. In het vmbo begint het benutten van arbeidsactiviteiten op gang te komen in de vorm van leerwerkplekstructuren voor bepaalde groepen leerlingen.

²⁷ Deze paragraaf is met name gebaseerd op de in opdracht van de Onderwijsraad verrichtte studie door het CINOP (Onstenk, 2003).

De verkenning *Leren in een kennissamenleving* onderstreept het belang van het leren op de werkplek. Argumenten daarvoor zijn:

- In het initiële onderwijs kan het niet alleen gaan om gecodificeerde kennis, maar is ook ervaringskennis van belang. Kennis moet toegepast kunnen worden in werk- of probleem situaties.
- Schools leren volstaat niet, buitenschoolse activiteiten dragen ook bij aan de ontwikkeling van competenties.

Deze conclusies sluiten zoals gezegd wonderwel aan bij de wens van vele leerlingen naar aantrekkelijk onderwijs. In paragraaf 2.4 werd daarop ingegaan. De schoolse leeromgeving ervaren veel leerlingen als onaantrekkelijk door de sterke leerstofgerichtheid, de geringe toepassings- en experimenteer mogelijkheden en te weinig zicht op de relevantie van de opgedane kennis en vaardigheden voor later (Meijers & Reuling, 2001). De veel bepleite wending naar competentie leren kan hier verandering in brengen. Veel competenties zijn goed te leren op de werkplek.

De werkplek: leren en opleiden

Leren op de werkplek kan worden omschreven als op ervaring gebaseerd leren, een actief en deels zelfgestuurd proces dat plaatsvindt in de reële arbeidssituatie als leeromgeving met de werkelijke problemen uit de (toekomstige) arbeidspraktijk als leerobject²⁸.

Leren op de werkplek kan ook worden benaderd vanuit een onderwijsperspectief. Het accent ligt dan meer op de voorwaarden die organisaties moeten scheppen om competentieverwerving bij hun werknemers te bevorderen en de activiteiten die zij daarvoor moeten ondernemen, zoals ondersteuning, structurering van werkzaamheden en begeleiding.

De beide perspectieven, die van de lerende en die van de opleidende organisatie, lopen vaak in elkaar over. Met name in de beroepsbegeleidende leerwegen in het mbo is het onderscheid tussen leren op de werkplek en opleiden op de werkplek nauwelijks te maken.

Leerpotentieel van de werkplek

Leren op de werkplek wordt door veel factoren beïnvloed. Uiteraard spelen de kwaliteiten van de lerende zelf een rol (cognitief niveau, leervermogen, motivatie). Echter vooral factoren gerelateerd aan de arbeidssituatie zijn belangrijk en bepalen het leerpotentieel daarvan, dat wil zeggen de kans dat in een specifieke arbeidssituatie leerprocessen optreden. Van belang zijn:

- de inhoud en variatie van de werkactiviteiten;
- het realiteitsgehalte van werkactiviteiten;
- het ontwikkelingsgerichte karakter van werkactiviteiten en de kwaliteit van de begeleiding;
- de mogelijkheden om zelf invloed op het werkproces uit te oefenen;
- de sociale interactie in de werksituatie die leermogelijkheden biedt (reflectie, leren van elkaar);
- het sociale werkklimaat dat bevorderlijk is voor leren: gelegenheid voor scholing (coaching, intervisie), toegang tot gevarieerde activiteiten en toegang tot interessante leermogelijkheden in het bedrijf;

- de inzet van leidinggevend en ervaren personeel bij het begeleiden van leerprocessen; en
- de institutionele inbedding van het leren in het bedrijf, de opleiding en de interactie daartussen.

De positionering van het leren op de werkplek in het beroepsonderwijs betreft met name de relatie tussen onderwijsinstellingen en bedrijven op diverse niveaus; bij het mbo spelen ook de KBB's een rol. Deze niveaus zijn: de directe begeleiding van leerlingen, afspraken tussen de instellingen en afspraken op stelselniveau. In het laatste geval gaat het om zaken als kwaliteitsborging, examinering, civiel effect en dergelijke. Het gaat er hierbij om een effectieve netwerkstructuur op te bouwen op regionaal niveau²⁹. De basis voor een duidelijke positionering moet worden gevormd door een visie op leren op de werkplek in het kader van het curriculum. Een dergelijke visie moet tenminste uitspraken bevatten over:

- de aard van de leeropbrengst in termen van competenties (beroepscompetenties, leercompetenties en sociale competenties);
- de kern van het leerproces: activiteiten of taken als kern van het leerproces met ondersteuning door kennisoverdrachtbegeleiding, terugkoppeling en reflectie;
- de wijze van evalueren en kwaliteitsborging;
- de positie van de leerling in het werk-leer-proces; en
- de positie van het leerbedrijf en de onderwijsinstelling³⁰.

Uit de diverse inventariserende onderzoeken³¹ kan geconcludeerd worden dat vrijwel nergens een integrale visie bestaat op het leren op de werkplek in een doorlopende lijn van vmbo tot en met hbo. En evenmin bestaan er al doorlopende praktijkleerwegen van vmbo tot en met hbo. Ten slotte moet geconstateerd worden dat binnen- en buitenschools leren nog betrekkelijk losstaande processen zijn. Voor onderwijsinstellingen is het moeilijk vat te krijgen op de bedrijfssituaties en voor bedrijven is zicht op onderwijsprocessen lastig. De leerlingen ervaren nauwelijks een relatie tussen hetgeen zij op school leren en de activiteiten die zij in de bedrijven verrichten.

Hoe leeropbrengsten van leren op de werkplek zich verhouden tot het gehele traject en de beoogde kwalificatie is in de CINOP-studie nader onderzocht³². De studie levert een heterogeen beeld op met sterke verschillen per sector. Hierbij komt dat ondanks de inzet van Colo en de KBB's en de ROC's in het mbo de kwaliteit van veel werkplekken nog als onvoldoende moet worden gekwalificeerd. De borging van de kwaliteit van het leren op de werkplek en de leerresultaten vergt nog diverse kwaliteitsslagen. In de vormgeving van de beroepsonderwijskolom is het leren op de werkplek nog onderontwikkeld.

Vanuit de huidige stand van zaken bezien moet de conclusie worden getrokken dat de benutting van arbeidsactiviteiten als leeractiviteiten in het beroepsonderwijs kan worden verbeterd³³. Die verbetering is nodig om de aantrekkelijkheid van het onderwijs te vergroten en om de overgang te maken van leerstofgericht naar competentiegericht onderwijs.

²⁹ Zie *Het Platform Beroepsonderwijs (2002)*.

³⁰ *De studie van het CINOP spreekt hier van het "connective model" waarbij de scheiding tussen werk en onderwijs wordt overwonnen (Onstenk, 2003)*

³¹ *Van der Aa et al., 2003; Van Esch & Neuvel, 2002; Onstenk, 2003.*

³² *Onstenk, 2003.*

³³ *Zie ook SER (2002b). De SER formuleert in dat advies onder meer een aantal uitdagingen voor de beroepspraktijkvorming waarbij een actieve houding van het bedrijfsleven en meer ruimte voor theorievorming en dualisering van het onderwijs worden genoemd.*

Diverse initiatieven in vmbo, mbo en hbo bieden daarvoor aanzetten.

De raad concludeert dat, willen de ‘wereld van het onderwijs’ en de ‘wereld van het bedrijfsleven’ meer convergeren op het gemeenschappelijke belang van vergroting van de kwaliteit van het leren op de werkplek, de volgende maatregelen nodig zijn:

- Verdere uitbouw van duaal leren in het vmbo, mbo en hbo op basis van de succesvolle ervaringen, met inachtneming van de eigen karakteristieken van sectoren, regio's en betrokken instellingen en met een verticale gerichtheid.
- Verdere uitbouw van de didactiek en pedagogiek om de overgangen tussen de verschillende opleidingen en leeromgevingen succesvol te kunnen maken. Dit in samenhang met benaderingen voor levenslang leren.
- Herziening van de kwaliteitsborging zowel met betrekking tot de opbrengst als het proces. Competentiebeoordeling kan onder meer aan de hand van assessments en portfolio's (Onderwijsraad, 2002a; Klarus, 2003). Het ontwikkelde instrumentarium voor procedures voor het erkennen van elders verworven competenties (EVC) zou hier een brugfunctie kunnen vervullen tussen bedrijf en onderwijsinstelling³⁴.
- Herziening van de financieringssystematiek (de bijdrage aan het beroepsleren in scholen en in bedrijven door bedrijfsleven, onderwijsinstelling, overheid en leerling) mede met het oog op soepeler overgangen tussen sectoren en opleiding en bedrijf en heroverweging van de diverse verantwoordelijkheden³⁵.

Uitwerking en implementatie van deze maatregelen dragen volgens de raad bij aan de versterking van het verticale verband tussen de sectoren en de beoogde kwalificatiewinst. Kwaliteit en toegankelijkheid van het beroepsonderwijs worden daarmee verhoogd.

3.3 Verticale samenwerking en communicatie

Om aantrekkelijk beroepsonderwijs vorm te kunnen geven moeten op stelselniveau verticale samenwerking en communicatie verbeterd worden. Daarvoor moet een aantal belemmerende factoren worden weggenomen. Het dragende fundament voor een loopbaanperspectief over sectoren heen wordt door doorlopende leerwegen gevormd. Deze paragraaf gaat eerst in op diverse belemmeringen en signaleert vervolgens initiatieven bij instellingen om bepaalde belemmeringen weg te nemen bij het realiseren van het verticale verband.

3.3.1 Belemmeringen op stelselniveau

Er is een aantal factoren aan te wijzen die de ontwikkeling van sterker beroepsonderwijs bemoeilijken³⁶. De raad noemt hier de volgende.

34 Zie onder meer Hövels et al. (2002). Deze auteurs noemen als functie van EVC onder andere het bieden van toegangsmogelijkheden tot reguliere leertrajecten binnen de beroepskolom vmbo-mbo-hbo. Eerder is door diverse betrokkenen (Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt, ACOA, Colo) gepleit voor leerwegaafhankelijkheid van kwalificaties voor het middelbaar beroeps-onderwijs.

35 In dit verband is van belang dat op 2 mei 2003 een convenant "Samenwerking ten behoeve van innovatie in het beroepsonderwijs" is getekend door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), Het Platform Beroepsonderwijs en de Stichting van de Arbeid. Met het convenant beogen partijen de relatie tussen het beroepsonderwijs en het (georganiseerde) bedrijfsleven te versterken. In de toelichting wordt onder meer gesteld: "Duidelijkheid over de financiële voorwaarden en verantwoordelijkheden in de relatie tussen school en bedrijf en tussen bedrijf en leerlingen is nodig, omdat die in de praktijk niet altijd bestaat". Voor 2003 stelt de overheid maximaal 10 miljoen euro ter beschikking. Het convenant is voor onbepaalde tijd aangegaan.

36 Kok & Abrahamse, 2002; Nieuwenhuis et al., 2001; gesprekken met deskundigen (zie bijlage 4).

Wet- en regelgeving: drie verschillende sectorwetten

De drie onderwijssectoren vallen elk onder een eigen sectorwet met regelgeving die een belemmering vormt voor een vloeiende overgang van de ene sector naar de andere.

Enkele voorbeelden:

- De planprocedure in het voortgezet onderwijs (vo) bemoeilijkt een inhoudelijke afstemming tussen de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo en de afdelingen in het mbo.
- Een bijzonder probleem vormt de positionering van de theoretische leerweg van het vmbo (het vroegere mavo). Deze kan zowel aan het algemeen onderwijs (havo en vwo) gekoppeld worden als aan de beroepsgerichte leerwegen. In een aantal steden en regio's verliest het vmbo aantrekkingskracht als de theoretische leerweg geen onderdeel van het aanbod uitmaakt. Verschillende scholen hebben daarom een 'gemengde leerweg-plus' opgezet: een opleiding met zes theorievakken en een beroepsgericht vak. Dit maakt het voor leerlingen mogelijk het diploma van de theoretische leerweg te behalen, hetgeen de keuzemogelijkheden vergroot.
- Het fusieverbod tussen vo en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve): het blijkt dat vooral de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo en de leerwegen in het mbo beter op elkaar afgestemd kunnen worden indien nauwere samenwerking mogelijk zou zijn. De verschillende wettelijke regimes werpen hier echter hindernissen op. Bijvoorbeeld: bekostiging van het vo mag niet besteed worden in het mbo en omgekeerd. De verticale scholengemeenschappen in het agrarisch onderwijs worden algemeen als positief gezien, maar ook hier zijn belemmeringen te constateren (Onderwijsraad, 2001; De Bruijn, 2001).
- De eigen, in wet- en regelgeving verankerde, vormen van examinering en toezicht.
- Het bestaan van twee toezichthouders vanuit twee ministeries (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) in het landbouwonderwijs wordt binnen dit onderwijs als knelpunt ervaren. De raad heeft begrepen dat binnen afzienbare termijn samenvoeging van beide inspecties zal plaatsvinden.

Examensystemen

De verschillende examensystemen in elk van de sectoren vormen een obstakel voor een soepele overgang. Onder meer de van het algemeen onderwijs afgeleide vmbo-examens verhinderen een goede doorstroom naar het mbo. De Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo (CEVO) is thans bezig met het ontwikkelen van meer levensechte examenvormen voor het vmbo. Vooral de doorstroom naar mbo-1 en mbo-2 vergt een geleidelijke overgang, niet belemmerd door een 'alles of niets' examen voor de betrokken leerlingen. Een oplossing ligt hier onder meer in het verstrekken van deelcertificaten en een 'informatierijke overdracht' (bijvoorbeeld in de vorm van een portfolio) van vmbo naar mbo. Scholen in de landbouwsector experimenteren op dit moment binnen de toegestane beleidsruimte om de overgang tussen vmbo en mbo te versoepelen. De knip van een examen wordt daarbij vervangen door een portfolio.

De omschrijvingen van gewenste eindprofielen en eindniveaus is in elk van de sectoren anders vorm gegeven. Een belangrijk struikelblok is in dit verband de kwalificatiestructuur van het mbo. Deze kwalificatiestructuur heeft onvoldoende samenhang met vmbo, havo en hbo (Van Esch, 2002) en speelt een belemmerende rol in de pogingen om door-

lopende leerlijnen te ontwikkelen. De redenen hiervoor liggen in de dubbele doelstelling van deze kwalificatiestructuur, namelijk enerzijds aansluiten bij een dynamische beroepspraktijk en anderzijds inpassing in een formeel onderwijsbestel³⁷. Ook is de aansluiting van mbo naar hbo problematisch door het ontbreken van adequate niveau-beschrijvingen, waardoor niveau-3 en niveau-4 onduidelijk met elkaar worden verweven in bepaalde sectoren. Bij doorlopende leerwegen moet de functie van de exameneisen vmbo, kwalificatiestructuur mbo en eindtermen hbo worden aangepast. Hierbij kan gedacht worden aan vormen van trajectcertificering: delen van het leertraject worden gecertificeerd waarbij het extern en deels leerwegonafhankelijk certificeren plaatsvindt in het geheel van een kwalificatielijn vmbo-mbo-hbo.

Doorstroom en doorstroomrechten

Doorstroom mbo-hbo ligt ook problematisch op het punt van het onderscheid tussen beroepsopleidende leerweg (bol) en beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Het hbo sluit voornamelijk aan op de beroepsopleidende leerwegen van het mbo en kent onvoldoende pendanten voor bbl-4-opleidingen. Het duale onderwijs in het hbo is nog allerminst gemeengoed. De hogescholen kunnen hier actiever opereren. Er is dan ook weinig doorstroom vanuit de beroepsbegeleidende leerwegen van mbo-4 naar hbo.

Ook wat betreft doorstroomrechten van mbo-deelnemers zijn enkele belemmeringen te signaleren. De toelaatbaarheid tot alle hbo-opleidingen van mbo-4 gediplomeerden kan bij keuze van 'niet-verwante' opleidingen tot problemen in de sfeer van leerstofinhoudelijke achterstand leiden. Voor mbo-3-gediplomeerden daarentegen die geen recht op doorstroom hebben maar wel inhoudelijk voldoende geëquipeerd zijn, ligt hier een extra belemmering. Ook met de diverse vmbo-diploma's worden problemen gesignaleerd: met name leerlingen met een kaderberoepsgericht diploma ondervinden problemen bij het verwerven van een arbeidsplaats die nodig is om een beroepsbegeleidende leerweg in het mbo te kunnen volgen. Sommige categorieën werkgevers (in de zorg) blijken het diploma van de theoretische leerweg als ondergrens te hanteren en kijken wat betreft de kaderberoepsgerichte leerweg de kat uit de boom³⁸.

Vanuit het bedrijfsleven komt naar voren dat de doorstroomregelingen van OCenW vooral betrekking hebben op de algemene vakken. De keerzijde is dat hiermee de perspectieven voor de praktisch ingestelde leerlingen worden belemmerd. Dit zou verbeterd kunnen worden door de beroepspraktijkvorming centraal te stellen in plaats van de schoolse component.

Bekostigingssystematiek

De bekostigingssystematiek werpt in sommige opzichten hindernissen op. Er bestaat gebrek aan flexibiliteit als gevolg van het hanteren van een vast instroommoment (de zgn. teldata) met daaraan gekoppelde financiering per jaar. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat leerlingen die deelnemen aan een doorstroomprogramma mbo-hbo, in één schooljaar zowel collegegeld voor mbo als voor hbo moeten betalen. Ook moeten zij vaak dubbele boeken aanschaffen. Voor sommige leerlingen en hun ouders levert dit een probleem op. Deze teldatasystematiek leidt ook tot starheid in de organisatie en planning van het onderwijs, hoewel daarbij aangetekend moet worden dat onderwijsinstellingen

37 Overigens wordt momenteel op basis van het Ontwikkelingsplan Kwalificatiestructuur door betrokken partijen onder leiding van het Colo de laatste hand gelegd aan een herziening van de kwalificatiestructuur. De kern daarvan is dat competenties centraal worden gesteld en dat een drastische vermindering van het aantal kwalificaties voorgesteld wordt (Colo, 2002a).

38 *OVmbo Centraal*, 2003, 21, 12-14.

zelf nog onvoldoende de beschikbare beleidsruimte op dit punt benutten. Het element van diplomabekostiging leidt in de huidige financieringssystematiek tot risicomijdend gedrag van de instellingen waardoor leerlingen soms lager geplaatst worden dan zou kunnen, om de kans op het behalen van een diploma te vergroten. De huidige inzet van VOA-middelen draagt evenmin bij aan het doel van het tot een zo hoog mogelijk diploma brengen van leerlingen; bijvoorbeeld leerlingen die niet helemaal voldoen aan toelatingseisen voor niveau-3 of -4 zou met extra inspanning en dus middelen een maatwerktraject geboden kunnen worden (De Bruijn, 2001).

Voor de vernieuwing van het beroepsonderwijs is flexibele bekostiging echter beter. In dit verband kan gedacht worden aan het principe 'geld volgt leertraject'. De overheid probeert hier overigens door het aanmoedigen van regionale arrangementen meer ruimte voor de onderwijsinstellingen te creëren. Mogelijk dat de oprichting van een innovatiefonds, zoals de Sociaal Economische Raad (SER) dat in haar advies *Koersen op vernieuwing* bepleit, hierin ondersteunend kan zijn.

Een neveneffect van de huidige bekostigingssystematiek is de late instroom van studenten in het mbo die in het eerste jaar het hbo verlaten. Dit zijn vooral leerlingen die afkomstig zijn van de havo: de overgang van havo naar hbo blijkt voor een aantal van hen bijzonder groot. Velen melden zich vervolgens bij de ROC's om alsnog een beroepsgericht diploma te verwerven. Voor de ROC's levert deze tussentijdse instroom problemen op, niet alleen in organisatorische maar ook in financiële zin. De overheidsfinanciering, die gekoppeld is aan de teldata, is immers in de meeste gevallen al vergeven aan de hbo-instelling. Scholen kunnen actiever overhevelingsafspraken in de bekostigings sfeer maken.

Verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden

In de relatie tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven ontbreekt het bij de onderwijsinstellingen aan voldoende sturingsmiddelen om de kwaliteit van het leren op de werkplek te kunnen garanderen; dit geldt vooral voor het mbo. Zij dragen echter wel de eindverantwoordelijkheid. De functie van de KBB's en de Erkenningsregeling Leerbedrijven lijkt in dit opzicht onvoldoende ondersteuning en garantie te bieden³⁹.

De instellingen staan bovendien buiten de fiscale stimuleringsregelingen die door de overheid worden ingezet om bedrijven tot het beschikbaar stellen van praktijkvormingsplaatsen te bewegen. Denkbaar is dat op regionaal niveau de toekenning van fiscale tegemoetkomingen geregeld wordt. Ook kunnen in de overeenkomst over de beroepspraktijkvorming kwaliteitseisen worden opgenomen.

Wat zou je tegen de minister van onderwijs willen zeggen?

Verrassend: de leerlingen zijn het er over eens dat de leerplicht verlengd zou moeten worden tot 18 jaar. Wat heb je er nou aan om op je 16^{de} van school te gaan?

Een langere leerplicht motiveert je om op school te blijven en dus een betere toekomst te krijgen, ook als je af en toe geen zin meer hebt en wilt stoppen met school. Ook vinden de leerlingen dat een tweede kans mogelijk moet zijn als je tóch stopt met school op je 16^{de}.

(Uit; gesprek met vier leerlingen van het Nova-college in Amsterdam)

³⁹ Bij het Colo wordt op dit moment nagegaan in hoeverre vernieuwing van de Erkenningsregeling Leerbedrijven met gerichtheid op inhoudelijke kwaliteitsversterking tot stand kan worden gebracht.

Arbeidsvoorwaarden

De verschillende onderwijssectoren kennen elk een eigen Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO). Deze verschillen van elkaar. De aanstelling van leraren bijvoorbeeld bemoeilijkt de verticale samenwerking en communicatie tussen de sectoren.

3.3.2 Doorlopende leerwegen

Een kernaspect van het beroepsonderwijs en de versterking daarvan betreft de overgang tussen de verschillende onderwijssectoren (doorlopende leerwegen). Hier ligt zoals gezegd het fundament voor het centraal stellen van de loopbaan van leerlingen in het beroepsonderwijs. Naast een verbeterde doorstroom tussen onderwijssectoren (vmbo-mbo en mbo-hbo) met handhaving van de reguliere nominale studieduur, is *doelmatiger gebruik* van de totale opleidingsroute mogelijk. Dit is één van de aantrekkelijke kanten van de beroepsonderwijskolom. De onderwijsinstellingen beschikken over beleidsruimte om het gewenste verticale verband tussen de onderwijssectoren voor een soepele en vergrote doorstroom tot op zekere hoogte te realiseren.

Om continuïteit in de leerloopbaan van leerlingen te krijgen zijn in regionaal verband en ook op landelijk niveau veel initiatieven ontwikkeld om opleidingen qua beroepsveld beter op elkaar af te stemmen, om zo doorlopende leerwegen te creëren. Uit onderzoek van het Landelijk Informatiecentrum Aansluiting vo-hbo (LICA) blijkt dat activiteiten die in regionaal verband het meest worden uitgevoerd zijn: verbetering en aanpassing van mbo- en hbo-programma's, studieduurverkorting of -versnelling, ontwikkeling van doorstroomprogramma's mbo-hbo en samenwerking bij de uitvoering van verwante opleidingen⁴⁰. Ook zijn voor veel beroepsgerichte programma's eindtermenvergelijkingen tussen vmbo en de leerjaren één van het mbo gemaakt⁴¹.

Een mooi voorbeeld van een op verbetering én verkorting gerichte doorlopende leerweg zijn de routes voor administratie en voor werktuigbouwkunde binnen het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mhbo) in Zeeland (zie kader).

Ook in Haarlem is al enige jaren een doorstroomprogramma mbo-hbo in uitvoering, opgezet als een gezamenlijk programma van het Nova-college (mbo) en de School of Economics (onderdeel van de hbo-instelling InHolland). Voor de deelnemers aan dit programma die slagen leidt dit tot een kortere hbo-opleiding. Bovendien kunnen de deelnemers meer onderbouwd een besluit nemen om al of niet door te leren in het hbo (zie ook paragraaf 2.4)

Voorbeeld van verkorte en doorlopende leerwegen mbo – hbo

ROC-Zeeland, ROC-Westerschelde en de Hogeschool Zeeland hebben in gezamenlijkheid twee doorlopende leerwegen ontwikkeld: administratie/bedrijfseconomie en werktuigbouwkunde.

40
41

Landelijk Informatiecentrum Aansluiting vo-hbo (2002).
Landelijk Informatiecentrum Aansluiting vo-hbo (2002).

Er is voor beide leerwegen een verkorting van één jaar bereikt ten opzichte van de formele nominale duur (mbo + hbo).

De verkorting en betere aansluiting tussen mbo en hbo is bereikt door: wegnemen van de overlap in leerstof tussen de mbo- en hbo-opleidingen, uitvoeren van de beroepspraktijkvorming aan de hand van zowel mbo- als hbo-eindtermen, extra begeleiding voor de studenten en het inzetten van het instrument van assessment voor zowel de intake voor deze bijzondere leerwegen mhbo als voor begeleiding. De verrijking of verzwaring van het mbo-deel door verwerking van hbo-elementen in het mbo-deel maakt het voor mbo-afgestudeerden mogelijk na hun mbo-diploma in te stromen in het tweede jaar van het hbo.

In de ontwerpfase is geconstateerd dat de belemmeringen als gevolg van wet- en regelgeving in principe kunnen worden overwonnen. De aanpassingen vinden met name in het mbo-deel plaats onder het regiem van de Wet Educatie en Beroeps- onderwijs (WEB) door hbo-elementen in te passen. In een convenant tussen de betrokken opleidingen moeten de financiële (meer)kosten worden geregeld. Vooral nog speelt het bedrijfsleven – anders dan in het kader van de beroepspraktijkvorming – nog geen rol in het geheel.

De status van het ontwerp van deze twee mhbo-routes voor de opleidingen Administratie/Bedrijfseconomie en Werktuigbouwkunde is thans (mei 2003) dat een aantal van ongeveer 50 studenten in één van beide leerroutes in het studiejaar 2002-2003 is gestart. De eerste ervaringen zijn bemoedigend, maar uiteraard is nog een lange weg af te leggen alvorens deze leerlingen die immers in het eerste leerjaar van het mbo zijn begonnen, het tweede leerjaar van de betreffende opleiding in het hbo kunnen instromen.

Bron: Eindrapportage projectgroep GLL-LAZ-MHBO (2002). MHBO-route voor de opleidingen Administratie (MBO)/Bedrijfseconomie (HBO) & Werktuigbouwkunde (MBO) / Werktuigbouwkunde (HBO). Vlissingen/Terneuzen: Hogeschool Zeeland, ROC Westerschelde, ROC Zeeland.

Het eerder aangehaalde LICA-onderzoek geeft nog een aantal andere bevindingen die voor het denken in verticale verbanden van betekenis zijn:

- Ongeveer een kwart tot een derde van de leerlingen van het mbo-4-niveau van de beroepsopleidende leerweg (bol) stroomt door naar het hbo. De totalen zijn afhankelijk van de sector: voor techniek 24%, voor economie 32% en voor zorg en welzijn 37%. De geringe doorstroom vanuit mbo naar hbo wordt als een duidelijke faalfactor gezien voor de samenwerking en ontwikkeling van doorlopende leerwegen.
- Over het bestuurlijk draagvlak heerst zowel in het mbo als hbo tevredenheid. De ROC's en hogescholen kennen een bijna landelijk dekkend systeem van regionale verbanden. Maar de tevredenheid over de samenwerkingsresultaten (voor de mbo-deelnemers) is nog niet optimaal. Hoe meer men de werkvloer nadert, des te geringer de tevredenheid over de bereikte resultaten.
- De doorstroomkwalificatie-hbo functioneert niet goed.
- Er is een hoge ambitieniveau voor de invoering van intake-assessment en doorstroomassessment: 70% van de onderwijsinstellingen geeft aan op termijn deze instrumenten te willen inzetten, waar het gebruik nu ligt op 50% bij hbo en 30% bij ROC. Men verwacht ook portfolio, criteriumgericht interview en assessment-opdrachten in de toekomst te zullen ontwikkelen.

- Als succesfactoren gelden onder meer: docentuitwisseling, gezamenlijke curricula, betrekken van het beroepenveld en wederzijds respect.
- Faalfactoren zijn onder meer: ontbreken van landelijke kaders en onduidelijkheid (hoe moeten de verschillende financiële belangen op elkaar worden afgestemd, wat is een beroepskolom?), volume van doorstromers, dominantie van hbo-scholen die mbo-kwalificaties negeren en uitgaan van deficiënties.
- Het beroepenveld is nagenoeg niet vertegenwoordigd in de regionale samenwerkingsverbanden
- De nieuwe deelnemer uit de beroepsbegeleidende leerwegen (bbl) op mbo-4-niveau is nagenoeg afwezig in het hbo (of niet “te vinden”).

Conclusie

De benadering om het onderwijsaanbod aantrekkelijker te maken door versoepeling van de overgangen vmbo-mbo en mbo-hbo heeft tot een groot aantal activiteiten op regionaal niveau geleid. Er zijn een aantal doorlopende leerwegen ontworpen en eerste ervaringen zijn beschikbaar. De aangehaalde voorbeelden uit Zeeland en Haarlem laten zien dat er binnen de huidige wettelijke kaders mogelijkheden zijn. Partijen slagen er in door onderhandelen en door het vastleggen van afspraken tot interessante resultaten te komen. Niettemin blijven er zich belemmeringen voordoen. Het probleem met de ingevoerde examens voor alle leerwegen in het vmbo geeft bijvoorbeeld aan dat een dergelijke regeling onderwijsinstellingen sterk in hun beleidsruimte kan beknotten. Vmbo-scholen zijn daardoor onvoldoende in staat op de kenmerken van hun leerlingpopulatie in te springen.

Van doorlopende praktijkleerwegen over de gehele beroepskolom is nog geen sprake.

De studenten vinden het doorstroomprogramma zoals zij dat nu gevolgd hebben zeker de moeite waard als een goede oriëntatie op een hbo-opleiding; zij raden dan ook aan iets dergelijks ook voor andere opleidingen op te zetten. Het is voor hen beslist een stimulans gebleken om door te leren in het hbo. Omdat een deel van het programma zich op de hbo afspeelt, hebben zij zich goed kunnen oriënteren op hoe het toegaat op een hbo-opleiding in vergelijking met het mbo. Er zijn wel enkele nadelen: het programma is zwaar en als je het in januari niet haalt kun je niet meteen in het hbo instromen en moet jezelf een half jaar overbruggen (met een baantje of zo). Er zijn ook problemen met de studiefinanciering en er zijn problemen met dubbele betalingen en dubbele boeken.

(Uit: gesprek met zes studenten van mbo-hbo-doorstroomprogramma Inholland, Haarlem)

3.4 Tussenstand

Het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs* is in het voorgaande onder de loep genomen, als één van de mogelijke middelen om het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking te verhogen. Het beleidsprogramma mikt erop dat meer leerlingen een startkwalificatie halen en een hoger beroepsonderwijsdiploma verwerven dan nu het geval is.

Het beleidsprogramma constateert dat er aan de onderkant van de verticale kolom veel leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Er ligt hier een

eerste aangrijpingspunt om kwalificatiewinst te boeken. De analyse geeft aan dat voor deze zwakste groep het absoluut nodig is aantrekkelijk onderwijs te ontwerpen. Voor hen is ook het verticale verband tussen vmbo en mbo van groot belang en is een informatieve overgang (ook wel 'warme overdracht' genoemd) dringend nodig.

Het programma stelt ook dat de opstroom tussen de verschillende niveaus in het beroepsonderwijs vergroot kan worden. Hier ligt een tweede aangrijpingspunt om kwalificatiewinst te boeken. Met name voor leerlingen met meer perspectief op het bereiken van hogere niveaus is het verticale verband tussen mbo en hbo van belang.

De onderwijsdeelnemers die de raad gesproken heeft, geven aan dat de aantrekkelijkheid van het onderwijs mede bepaald wordt door een praktijk- of doe-karakter. Voor veel leerlingen is het al doende kunnen leren onmisbaar om aan het onderwijs te blijven deelnemen. Veel leerlingen moeten het hebben van praktische ervaring en toepassing om zich begrippen en principes eigen te maken. In het beroepsonderwijs is daarom leren op de werkplek een niet weg te denken element van het curriculum. De voorgaande analyse laat zien dat hier nog een wereld te winnen is. De scheiding tussen onderwijsinstellingen en bedrijven behoeft, ondanks de vele initiatieven terzake en de bemiddelaarsrol van de KBB's, nog een aanzienlijke verbetering⁴². Het vergroten van het leerpotentieel van de arbeidssituaties is echter niet alleen van belang om de aantrekkelijkheid van onderwijs te verhogen. Dat is ook nodig om competenties te verwerven die nodig zijn voor een effectieve deelname aan kennissamenleving en arbeidsmarkt (Onderwijsraad, 2003a).

De analyse geeft voorts aan dat er nogal wat factoren zijn waar te nemen die voor de versterking van het beroepsonderwijs belemmerend werken. Voor een deel liggen deze belemmeringen bij de institutionele aanbieders van het onderwijs, voor een deel bij de overheid. De in dit hoofdstuk gegeven voorbeelden tonen aan dat het de moeite loont een nauwkeurige knelpuntenanalyse te maken, op basis waarvan verbeteringen kunnen worden voorgesteld.

Op grond van zijn analyse formuleert de raad in het volgende hoofdstuk een aantal aanbevelingen die beogen tot betere voorwaarden te komen voor aantrekkelijk onderwijs en kwalificatiewinst. De aanbevelingen geven aan op welke wijze de (onderwijs)instellingen kunnen bijdragen aan de versterking van het beroepsonderwijs. Zij doen ook een beroep op de overheid om voorwaarden te scheppen voor aantrekkelijk beroepsonderwijs, kwalificatiewinst en het optimaliseren van het leren op de werkplek.

⁴² Door de gezamenlijke kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB's) wordt een kwaliteitsinstrument ontwikkeld om de beroepspraktijkvorming kwalitatief te verbeteren. Hierbij wordt ook een competentiegericht referentiekader betrokken (Colo, 2002b; Colo, 2002c).

4 Aanbevelingen voor de leerloopbaan en kwalificatiewinst

Het realiseren van het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs* maakt het nodig dat er bij de diverse instellingen en op diverse niveaus veranderingen plaatsvinden om de juiste voorwaarden te scheppen. De gestelde doelen zijn omvattend en verwijzen naar een hardnekkig probleem in het beroepsonderwijs namelijk de onderbenutting van talent. Die onderbenutting uit zich in het verlaten van het onderwijs door leerlingen zonder dat zij een startkwalificatie behaald hebben en in een te geringe doorstroom binnen het beroepsonderwijs.

Dit hoofdstuk formuleert een aantal voorstellen voor het scheppen van voorwaarden die de beoogde kwalificatiewinst dichterbij moet brengen. De aanbevelingen voor betere voorwaarden zijn in dit hoofdstuk geordend naar drie speerpunten. In de laatste paragraaf (4.5) worden enkele oplossingen voor kwalificatiewinst aangedragen die verder strekken dan alleen het beroepsonderwijs.

4.1 Inleiding

De in voorgaande hoofdstukken neergelegde analyses en beschouwingen zijn bedoeld als basis voor verbeteringsvoorstellen voor de werking van het huidige stelsel. De analyse laat als voorlopig oordeel toe dat de gekozen richting van het beleidsprogramma *Versterking beroepsonderwijs* de juiste is. Daarnaast geeft de analyse aanleiding om te stellen dat de intensiteit en snelheid van innoveren vergroot moet worden. Uit de gesprekken met leerlingen en sleutelfiguren en uit de raadpleging van documentatie komen nog aanzienlijke belemmeringen naar voren. Op drie punten moet er méér gebeuren:

- Méér maatwerk en meer trajectwerk;
- Méér benutting en stimulering van het leerpotentieel van werkplekken;
- Méér kwaliteit in de verticale samenwerking en communicatie.

Om grotere intensiteit en versnelling te bereiken in de versterking van het beroepsonderwijs stelt de raad dat een aantal bijstellingen en aanpassingen nodig zijn zowel bij de aanbieders van het onderwijs als in de condities vanwege de overheid. Dit ligt in lijn met de gestelde adviesvragen. De raad stelt hiertoe een aantal maatregelen voor. Deze ordent hij naar de hierboven aangegeven driedeling.

4.2 Méér maatwerk en meer trajectwerk

Didactiek van het beroepsonderwijs

Een didactiek van het beroepsonderwijs (de pedagogische-didactische aanpak) richt zich op het leren voor een beroep. Competentiegericht leren en leren op de werkplek zijn twee belangrijke elementen van zo'n didactiek. In alle sectoren van het beroepsonderwijs zijn er ontwikkelingen in deze richting te signaleren. Wat echter ontbreekt is een integrale aanpak die het hele verticale verband van het beroepsonderwijs bestrijkt, inclusief het leren op de werkplek.

Het is voor de ontwikkeling van aantrekkelijk beroepsonderwijs van groot belang dat een didactiek voor beroepsleren wordt ontwikkeld. Het gaat er hierbij om het langetermijn-perspectief van beroep en beroepsvelden bij het onderwijsleerproces te betrekken. Uiteraard brengen elk type leerling en elk onderwijsniveau (vmbo, mbo, hbo) hun specifieke pedagogisch-didactische eisen met zich mee, met directe implicaties voor het leerproces. Maar hier wordt de nadruk gelegd op arbeids- en beroepsidentiteit als centraal richtpunt voor de didactiek van de beroepsonderwijskolom, waarbij de ontwikkeling van een (beroeps)didactiek zich richt op actief leren.

De raad wijst er in dit verband op dat leraren, ontwikkelaars, opleiders van leraren en onderzoekers een nauwere relatie met elkaar moeten aangaan, bijvoorbeeld in de vorm van kennisgemeenschappen⁴³. Uiteraard moeten daarbij landelijke initiatieven als de instelling van een bijzondere leerstoel en instellingen van lectoraten bij hbo-instellingen worden betrokken. Ook de diverse ervaringen met de wending naar competentieleren, zoals bij de Stoas Hogeschool en het Politie Onderwijs- en Kenniscentrum (LSOP), kunnen hierbij benut worden.

De raad beveelt aan dat alle betrokken partijen de ontwikkeling van een 'didactiek van het beroepsonderwijs' voor de gehele beroepsonderwijskolom met kracht stimuleren.

Gedeeltelijke persoonsgebonden bekostiging en tussenschoolse verrekeningen

De huidige bekostigingssystematiek is sterk aanbodgebonden en uiteraard administratief ingericht. De teldatasystematiek leidt tot een zekere starheid die het moeilijk maakt onderwijsdeelnemers een flexibele onderwijsloopbaan aan te bieden. Aanvullende financiering door bijvoorbeeld de VOA-gelden biedt evenmin voldoende flexibiliteit. De wijze van bekostiging werkt door in de wijze waarop gelden intern binnen onderwijsinstellingen worden verdeeld. Denkbaar is dat een (interne) bekostigingssystematiek opgezet wordt waarbij de allocatie van geld direct samenhangt met activiteiten die met een leerling worden ondernomen. Tussenschoolse verrekeningen kunnen meer gewoonte worden en administratief worden ondersteund. Als een leerling derhalve in het kader van een mbo-hbo-doorstroomprogramma onderwijs volgt in een hbo, valt de financiering naar rato aan het hbo toe. Ook als een leerling uitvalt, vervalt de financiering meteen. Ervaringen met een individuele leerrekening wijzen uit dat een meer individugebonden financiering mogelijk is (Doets & Westerhuis, 2002). Mogelijk dat deze aanpak verder ontwikkeld kan worden naar een Persoonlijke Ontwikkelingsrekening (POR).

43 zie ook *Onderwijsraad, 2003c*.

De raad stelt voor dat de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de condities scheppen voor meer flexibiliteit in het onderwijs, bijvoorbeeld op het gebied van tussentijdse wisseling van opleidingsroutes.

Trajectcertificeringen

Uitwerking van de leerloopbaangedachte betekent onder meer expliciete en continue aandacht voor studie- en keuzeprocessen met een horizon die verder strekt dan het eerstkomende diplomaniveau; trajectcertificering past in dit beeld.

Scholen zoeken daarom de samenwerking met andere certificerende instanties. Scholen vermelden op hun diploma's niet alleen schools geleerde zaken maar ook het elders geleerde. Eerder is gepleit voor een vorm van rendementsmeting waarbij schoolse en buitenschoolse leertrajecten met elkaar worden verbonden. De instellingen moeten certificaten die elders verstrekt zijn ook feitelijk gaan erkennen. Hierbij kan een systematiek voor certificerende instanties bruikbaar zijn om competentieniveau en aanbod beter op elkaar af te stemmen en elders verworven competenties op te nemen in het diploma-waarderingsstelsel⁴⁴. Ervaringen met diplomawaardering door de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs Nuffic, Colo en de Informatie Beheer Groep kunnen hierbij benut worden.

Het onderbrengen van formeel, non-formeel en informeel leren in wisselende leerarrangementen als fundament van de opleidingen leidt eveneens tot trajectcertificering. Hierbij moet vooral het leerpotentieel van arbeidssituaties benut en verbeterd worden. Ook non- en informele leersituaties die voorkomen in allerlei vrijetijdsbestedingen zijn van belang om in de onderwijstrajecten te betrekken.

De raad beveelt de ontwikkeling van beoordelingssystemen aan die zowel steunen op Europese en landelijke standaarden als rekening houden met bijzondere situaties. Certificering, assessment-instrumenten en portfolio zijn hierbij belangrijke instrumenten om de variëteit in de beoordelingen aan te kunnen.

Ook opvoedende taken erkennen

Leraren en management moeten, gesteund door beleid van de school en condities van de overheid, de leerketengedachte meer in hun dagelijkse denken en handelen opnemen. Een trajectbenadering mag niet leiden tot een versplintering van het onderwijs. Een onderwijsinstelling levert vanuit de idee van de beroepsonderwijskolom aan de loopbaan van een leerling maar voor een deel een bijdrage. Op centraal niveau moeten de visie en doelen worden ontwikkeld, op de werkvloer moet de uitvoering worden georganiseerd. Het besef dat de instelling slechts voor een deel bijdraagt aan de loopbaan van de leerling plaatst de leerling meer centraal in de aandacht van management en leraren. Dit leidt tot meer nadruk op de vraagkant (van leerlingen) en minder nadruk op het aanbod bij het sturen van de planning, organisatie en uitvoering van onderwijs. Dit geldt vooral voor die leerlingen die als ze uit school wegvallen ook uit het opleidingssysteem verdwijnen. De leerlingen vragen om meer persoonlijke aandacht, het is dus zaak de opvoedende rol van de school te versterken. ROC's stellen op dit moment sociale begeleiders en dergelijke aan. Soortgelijke constructies kunnen in het vmbo of in gezamenlijke aansluitingsvoorzieningen vmbo-mbo een rol spelen.

De raad stelt voor de opvoedende taak van de onderwijsinstellingen te versterken. Een van de middelen daarbij is het aanstellen van leer- en sociale begeleiders (zoals ook aangegeven in het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet van CDA, VVD en D66⁴⁵).

Meer gebruik maken van web-leren

Veel onderwijsinstellingen zijn bezig zich te vernieuwen. Concepten als competentiegericht leren, actief leren en het creëren van krachtige leeromgevingen staan daarbij op de voorgrond (zie onder andere Van Grinsven, 2003). Door inzet van ict treden verschuivingen op waardoor de plaats- en tijdsgebondenheid van leren en onderwijs vermindert. Hier liggen mogelijkheden om ict als middel om maatwerk te leveren te benutten, andere vormen van leren te ondersteunen en de scheiding tussen school en thuis/werk te doen vervagen. Gewoonlijk wordt ict ingezet op drie terreinen: aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen, het vergroten van de efficiëntie van de organisatie en het ondersteunen van het klassieke leerproces (Onderwijsraad, 2003b). Er moeten echter juist ontwikkelingen in gang worden gezet die stoelen op nieuwe concepten van leren en onderwijzen (Kirschner, 2002). Een veelbelovende richting is om de kwaliteiten van de lerende, de mogelijkheden van de in te zetten techniek en de organisatie van het traject in de uiteindelijke oplossing mee te nemen (Van Wijk, 2003). Alle betrokken partijen in het veld van het beroepsonderwijs zouden hier aan moeten werken, waarbij een krachtige regievoering vanwege de overheid niet zou misstaan.

Voorgesteld wordt de mogelijkheden van ict meer te benutten voor het uitzetten en organiseren van maatwerktrajecten, met een krachtige regierol voor de overheid.

4.3 Méér benutting en stimulering van het leerpotentieel van werkplekken

Leerbedrijven: erkennen en bekostigen

Een nauwe samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven is van belang voor het actueel houden van kwalificaties en het curriculum. De directe ervaring van leerlingen met beroepssituaties kan hierbij een brugfunctie vervullen. De positie van bedrijven is niet al te gemakkelijk. Immers, bedrijven zijn er niet primair om te leren maar om te produceren. Willen bedrijven in leren belangstelling hebben dan zijn er drie modaliteiten:

- leren verbetert de productie: dat leren betalen bedrijven zelf (a);
- leren leren is nevenproduct en de samenleving (overheid) betaalt hen daarvoor (b); en
- leren is hoofdproduct en de samenleving betaalt daarvoor (c).

Het gaat in het kader van dit advies met name om de vormen b en c. De vraag doet zich voor hoe een wettelijk verankerde inzet van gemeenschapsgeld naar bedrijven in hun functie van leerbedrijf voor verschillende categorieën van lerenden eruit kan zien. Hierbij valt te onderscheiden naar: leeftijd, onderwijsdoel, persoonlijke en sociale kenmerken. De hoogte van de bijdrage van gemeenschapsgeld zou nader bezien moeten worden, Denkbaar is dat in de lumpsum van scholen door OCenW bijvoorbeeld 2 à 3% van het budget wordt geormerkt voor de bekostiging door de onderwijsinstelling van leeractiviteiten binnen bedrijven en versterking van het leerpotentieel van werkplekken. Ook vanuit en binnen scholen zelf opgezette (semi-)leerbedrijven vragen om verdere ontwikkeling. De Bve Raad en de HBO-Raad kan worden gevraagd hier nader over te adviseren.

45 TK, 2002-2003, 28 637, 19, p. 3 e.v.

De onderwijsinstelling heeft tot op heden weinig sturingsmogelijkheden om de kwaliteit van het leren op de werkplek te garanderen (beroepspraktijkvorming). Het instrument van financiering, waarbij ook fiscale stimuleringsregelingen betrokken kunnen worden, biedt enkele aanvullende mogelijkheden. Voorts is het goed om de effectiviteit van de erkenningsregeling leerbedrijven in het licht van de eindverantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen en versterking van de praktijkvorming, eens nader te bezien⁴⁶. De hogescholen dienen zich actiever te bemoeien met leerbedrijven. Het gaat hier om een complexe relatie waarbij overheid, bedrijfsleven, KBB's en onderwijsinstellingen gezamenlijk moeten pogen tot werkbare oplossingen te komen. Het Colo, de overkoepelende organisatie van de KBB's, is al druk doende in het middelbaar beroepsonderwijs om de beroepspraktijkvorming te verbeteren.

De raad adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om in overleg met haar collega's van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de condities te scheppen voor het bevorderen van het leerpotentieel van de werkplek .

Wettelijke en fiscale ondersteuning van leermogelijkheden tijdens het werk

Arbeidssituaties spelen een belangrijke rol in leerprocessen. De hierbij optredende verandering tussen initieel en postinitieel leren behoeft zorgvuldige aandacht. Niet door een rigoureuze cesuur tussen initieel en postinitieel aan te brengen zoals de SER voorstelt (Sociaal-Economische Raad, 2002a), maar door nauwkeurig naar de leermogelijkheden van leerlingen te kijken en voor hen acceptabele leerarrangementen te ontwerpen, voorzien van passende financiering. Het is voorstelbaar dat voor sommige groepen leerlingen een periodeafwisseling van (schools) leren en lerend werken gecreëerd wordt. De leerloopbaan van personen is hierbij uitgangspunt. De leergerichtheid van bedrijven kan worden bevorderd door onder meer de hierboven genoemde verhoging van het leercentage van arbeidsplaatsen door fiscale maatregelen. Ook het in debat brengen van zoiets als een educatieve ARBO-wet die werkplekken op hun leermogelijkheden beziet, is een mogelijkheid.

De raad stelt voor dat alle betrokken partijen maar met name de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, condities scheppen voor een betere benutting van het leerpotentieel van werkplekken en daarbij onorthodoxe mogelijkheden als inkoop van leermogelijkheden in bedrijven door scholen, fiscale ondersteuning en een educatieve ARBO-wet actief nagaan.

4.4 Méér kwaliteit in de verticale samenwerking en communicatie

Verticale samenwerkingsverbanden aanmoedigen

Ook van de kant van de vragers van onderwijs moet de idee van de loopbaangedachte zijn weerslag krijgen om problemen bij doorlopende leerwegen aan te pakken. Het is voor leerlingen van belang zodanig georganiseerd te zijn dat zij een krachtige gesprekspartner voor instellingen (bijvoorbeeld een ROC) kunnen vormen. Al eerder werd gewezen op de noodzaak van versteviging van de positie van de leerling in het onderwijs.

46

De reden dat de raad hier accent legt op de beroepspraktijkvorming in het middelbaar onderwijs, is dat het mbo een zeer belangrijke schakel vormt tussen vmbo en hbo. Dit geldt ook voor de praktijkcomponent die gemiddeld 40% van de onderwijstijd van mbo-opleidingen in beslag neemt.

De onderwijsdeelnemers wordt aanbevolen hun organisaties (Landelijk Actie Komitee Scholieren, Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, studentenverenigingen) van een verticaal samenwerkingsverband te voorzien.

Afstemming examens en toezicht

Bij pogingen tot onderwijsvernieuwingen treden belemmeringen aan het licht van onder meer regeltechnische aard. Het verdient aanbeveling deze goed in kaart te brengen. De grote verschillen in examensystemen en de verschillende toezichtkaders in de drie sectoren zouden snel aangepakt moeten worden.

De raad beveelt de (onderwijs)instellingen aan de (eind)examens in de drie sectoren te harmoniseren.

Gezamenlijke vmbo-mbo-overgangsvoorzieningen scheppen

Zonder te pretenderen dat alle belemmeringen bij de overgangen tussen onderwijssectoren kunnen worden weggenomen, kan gesteld worden dat een soepeler verticale doorstroming zeker mogelijk is. Twee aspecten zijn hierbij in het bijzonder van belang: de begeleiding van de overgang van leerlingen en de aansluiting tussen onderwijsprogramma's. De begeleiding dient informatief te zijn, leerling en toeleidende school moeten relevante leerervaringen documenteren en overdragen aan de ontvangende school. Het doortrekken van pedagogische en didactische werkwijzen vanuit de toeleverende naar de ontvangende school is voor veel leerlingen ondersteunend. Communicatie tussen en mogelijk zelfs uitwisseling van leraren van de onderscheiden sectoren bevordert de soepelheid van overdracht. Bij verwante opleidingen is het belangrijk dat onnodige overlap in het aanbod wordt gesignaleerd en vermeden. In dit verband is het te overwegen het instrument van een kleinschalige gezamenlijke verticale voorziening (een verticale scholengemeenschap nieuwe stijl) in bepaalde situaties mogelijk te maken. Doorstroom vanuit het vmbo naar het mbo zou aanzienlijk makkelijker worden. Ervaringen hiermee in het onderwijs voor de groene sector bieden wellicht handvatten (Onderwijsraad, 2001).

De raad beveelt de (onderwijs)instellingen aan om het verticale karakter van de loopbaan van leerlingen te benadrukken door informatieve overdracht van leerlingen van de ene sector naar de andere, uitwisseling van leraren, door het doortrekken van de pedagogisch-didactische aanpak en door opleidingen die in elkaars verlengde liggen nauwkeurig op aansluitings- en verkortingsmogelijkheden te bezien.

De raad beveelt de minister aan kleinschalige gezamenlijke verticale voorzieningen (verticale scholengemeenschappen nieuwe stijl) mogelijk te maken en te bevorderen.

Snellere verspreiding van kennis

Binnen ruime wettelijke kaders en stimulerende overheidsmaatregelen behoren instellingen zelf de ambities van de samenleving te organiseren en te realiseren. Daarbij dient voorkomen te worden dat de instelling van intermediaire instituties leidt tot ongewenste regeldichtheid. Via regionale samenwerkingsverbanden – die al volop in ontwikkeling zijn – is adequate en snelle verspreiding van kennis en ervaringen mogelijk. Het Platform Beroepsonderwijs richt zich vooral op deze regionalisering van samenwerkingsverbanden. Voor de landelijke verspreiding van ontwikkelde kennis kan een actief beheerde website ingezet worden als kern van een kennissamenleving.

Aanbevolen wordt het initiatief voor verandering en innovatie bij de partijen zelf te leggen, met name bij de instellingen die direct het primaire proces behartigen, waarbij de overheid op basis van afspraken de regie voert.

4.5 Alternatieve aanpakken

Met het beleidsprogramma *Versterking Beroepsonderwijs* hebben de overheid en de partners in het beleidsveld ingezet op één gezamenlijke aanpak om het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking te verhogen.

Naast de versterking van het beroepsonderwijs ziet de raad meer mogelijkheden die echter buiten de grenzen van het beroepsonderwijs vallen. Voor het alternatief van grootschalige inzet van ict verwijst hij graag naar zijn recente advies daarover (Onderwijsraad, 2003b). De alternatieven met betrekking tot een leven lang leren en scholingsbeleid en de verbinding havo en beroepsonderwijs stelt hij hieronder kort aan de orde.

Een eerste alternatief heeft betrekking op de raakvlakken tussen beroepsonderwijs en algemeen onderwijs voor 12-18-jarigen. Tussen de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo en de theoretische leerweg (het vroegere mavo) en tussen mbo-opleidingen en het havo is verwantschap en overlap te constateren, zowel wat betreft het onderwijsaanbod als wat betreft de karakteristieken van de leerlingen. In het verleden zijn met gemengde opleidingen (zoals de havo-top die omgezet werd in havo-mbo-opleidingen) goede ervaringen opgedaan. De vergelijkbaarheid van de beide leerroutes beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs neemt toe als verwerving van competenties in beide leerroutes als einddoel wordt gesteld (de weg waarlangs deze worden verworven kan dan verschillen). Dit betekent wel dat gewerkt moet worden aan de vakgerichtheid in mbo-opleidingen en havo-opleidingen. De rol van competenties als brug tussen het curriculum van het beroepsonderwijs en het curriculum van het algemeen onderwijs behoort daarom verder uitgewerkt te worden. Hierbij is aandacht nodig voor de structuur van het doelsysteem en de inhoud, voor onderwijsmethoden en nieuwe vormen van beoordeling. Daarnaast zijn competenties ook essentieel voor verdere scholing en een leven lang leren. Het onderscheid beroepsonderwijs en algemeen onderwijs voor 12-18-jarigen vervaagt door de opkomst van flexibele opleidingen voor deze leeftijdsgroep. Deze zijn voorbereidend voor de arbeidsmarkt met leven-lang-leren-arrangementen, of voor het hoger onderwijs. Met name opleidingen op het niveau van mbo-3 en mbo-4 en havo worden opgenomen in een flexibele structuur⁴⁷.

De meeste leerlingen hopen hun havo-opleiding af te maken met een diploma. Het havo diploma wordt gezien als een diploma waar je nog veel kanten mee uitkunt. Er is één leerling die weet wat ze wil en daarom naar het mbo gaat; de anderen zijn zich nauwelijks bewust van de mogelijkheid dat je na havo 3 goed je schoolloopbaan in het mbo kunt vervolgen. Over het mbo is weinig bekend bij deze leerlingen. Wat ze wel weten is dat een havo diploma zekerheid biedt, dus als ze blijven zitten zouden ze liever een jaar overdoen dan naar het mavo of mbo te gaan.

(Uit: gesprek met 6 leerlingen uit derde klas havo, Esprit-scholengemeenschap Amsterdam)

Levensbrede leertrajecten opzetten

In zijn verkenning *Leren in een Kennissamenleving* (2002) concludeert de raad dat een combinatie van verschillende leervormen en leercontexten wenselijk is. Voor de realisatie daarvan zijn verschillende trajecten denkbaar.

Trajecten dienen bij voorkeur 'levensbreed leren' te zijn: de behoefte aan kennis op allerlei levensterreinen (arbeid, sociale en maatschappelijke redzaamheid en participatievermogen, individuele ontplooiing, wetenschappelijk en technologisch bijblijven, verwerving van een gemeenschappelijke kennisbasis en referentiekader).

Van belang is een 'samenlevingsbrede' groei in kennisbehoeftes en in de behoefte aan kennisaanbod en leervoorzieningen (met speciale aandacht voor bepaalde groepen als oudere werknemers, sociaal zwakkere groepen, laag opgeleiden, niet meer werkenden, 1e en 2e generatie Nederlanders, nieuwkomers).

Een passend aanbod dat voor alle betrokkenen voorziet in de mogelijkheid tot 'een leven lang en levensbreed leren' om uiteenlopend soorten kennis en competenties te verwerven betekent: bieden van breed (competentiegericht) aanbod, met tegelijkertijd maatwerk en individuele leertrajecten, bieden van doorstroommogelijkheden, dualisering, inbedding van EVC, voortdurende actualisering van curricula en incorporatie van ict.

Een aantal modellen van levensbrede trajecten voor verschillende doelgroepen kunnen worden ontwikkeld op basis van de nu reeds aanwezige ervaringen.

De raad werkt dit thema nader uit in onder meer het advies *Investeren in leven lang leren*. Hij gaat in dit advies na hoe 'leven lang leren' verder kan worden bevorderd en richt zich meer specifiek op de mogelijkheden in dit opzicht van financiering en certificering. De bedoeling van de voorstellen is om meer personen, met name ook personen die weinig tot leren geneigd zijn, aan te zetten zich verder te scholen voor beroep en voor adequaat functioneren in de samenleving. De raad plaatst dit advies tegen het besef dat gewenste competenties complexer en veeleisender dan voorheen zullen zijn.

Abituriënten van welke opleiding dan ook zullen beter toegerust moeten worden voor vervolgonopleidingen en blijven leren in het algemeen. Het is hierbij belangrijk dat de beoordeling van leren in formele, informele en non-formele leersituaties uitdrukking krijgt in communiceerbare oordelen zoals certificaten. De raad brengt hierover na de zomer van dit jaar advies uit.

Literatuur

- Aa, R. van der, Arents, M. & Voogd, J. de (2003). *Het VMBO in de lift. Audit Impulsprogramma vmbo. Eindrapport*. Rotterdam: ECORYS-NEI.
- Behringer, F. & Coles, M. (2002). *Links between qualifications systems and lifelong learning: a conceptual framework for future work*. Paris/London: OECD/QCA.
- Boekhoud, P. (2001). *De doorstroomagenda in de praktijk*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Boer, P. den & Nieuwenhuis, L. (2002). *Wendbaar beroepsonderwijs. Lessen uit groen onderwijs*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Boogert, K. den & Wagenaar, J. (1999). *Leren in de bve. Uitdagingen, inzichten, mogelijkheden*. Den Bosch: CINOP.
- Bosker, R.J. (1990). *Extra kansen dankzij school? Het differentieel effect van schoolkenmerken op loopbanen in het vwo voor lager versus hoger milieu leerlingen en jongens versus meisjes. Proefschrift*. Nijmegen: ITS.
- Bruijn, E. de (2001). *Aansluiting tussen stelsels. Eindrapport*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie WEB .
- Bruijn, E. de (2003). *De pedagogisch-didactische benadering in de beroepsonderwijskolom. Bouwstenen voor een herontwerp*. Den Bosch: CINOP.
- Colo (2002a). *Samen werken aan leren. Naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Colo.
- Colo (2002b). *Kwaliteitsverbetering van de bpv vanuit een competentiegericht referentiekader. Einddocument van de impulsgroep beleid en strategie*. Zoetermeer: Colo.
- Colo (2002c). *Positiebepaling beroepspraktijkvorming op basis van het INK-managementmodel 2000*. Zoetermeer: Colo.
- Doets, C., Schilder, D. & Westerhuis, A. (2002). *Eindverslag van het experiment met de individuele leerrekening*. Den Bosch: CINOP.
- Doets, C. & Westerhuis, A. (red.) (2001). *Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer*. Den Haag: Stuurgroep evaluatie WEB.
- Eindrapportage projectgroep GLL-LAZ-MHBO (2002). *MHBO-route voor de opleidingen Administratie (MBO)/Bedrijfseconomie (HBO) & Werktuigbouwkunde (MBO) / Werktuigbouwkunde (HBO)*. Vlissingen/Terneuzen: Hogeschool Zeeland, ROC Westerschelde, ROC Zeeland.
- Esch, W. van & Neuvel J. (2002). *Monitor impulsregeling beroepsonderwijskolom 2001: tussenrapportage*. Den Bosch: CINOP.
- Esch, W. van (2002). *Beroepsonderwijs en scholing in de kennissamenleving*. Den Bosch: CINOP.
- Free, C. (1999). *Flexibilisering van leerwegen*. Notitie ten behoeve van ORION 16 juni 1999.
- Franken, M. (2003). De gelijkwaardigheid van de leerwegen. *Vmbo Centraal*, 21, 12-14.
- Geerligts, J., Kops, Y., Boer, P. den & Veen, F. van der (2002). *Kwalificatiewinst in de beroepsonderwijskolom. Nulmeting*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Gransbergen, P. (2001). *Doorstroomassessment. Brug tussen mbo en hbo. Rapport in opdracht van HBO-Raad en BVE-Raad*. Den Haag: Smets en Hovers Adviseurs.

- Grinsven, L.C.M. van (2003). *Krachtige leeromgevingen in het Middelbaar Beroepsonderwijs: effect op Motivatie en Strategiegebruik bij zelfregulerend leren?* Proefschrift. Leiden: Universiteit Leiden.
- Groenenberg, R., Kemper, M. & Visser, K. (2002). *Beroepsonderwijs in 'stromenland': een verdere operationalisering van de doorstroomagenda beroepsonderwijs*. Den Bosch: CINOP.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en Terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
- Het Platform Beroepsonderwijs (2002). *Herontwerp en versterking beroepsonderwijs, 2002-2006*. www.hbo.nl. Geraadpleegd op 23 april 2003.
- Hölscher, E. (2002). De beroepskolom gesplitst. Een doorgaande lijn in het beroepsonderwijs. *Vernieuwing*, 61(9/10), 13-16.
- Hövels, B., Frietman, J. & Vink, J. (2002). *Standaardsetting voor EVC. Een verkenning van de betekenis van inhoudelijke standaarden voor EVC*. Houten: Kenniscentrum EVC.
- Inspectie van het Onderwijs (2000). *Voor wie is de school? Jongeren over de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jong, A. de (2003). *Uitval uit informatica en Technische Bedrijfskunde. Een onderzoek naar propedeuse uitval in de informatica-opleidingen in het hbo en in de hbo-opleiding Technische Bedrijfskunde*. Delft: Stichting Axis.
- Kirschner, P.A. (2002). Can we support CSCL? Educational, Social and Technological Affordances for Learning. Inaugural Address. In *Three worlds of CSCL: Can we support CSCL?* Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Klarus, R. (2003). *Competenties ontwikkelen in de lerarenopleiding. Standaardsetting, leren en beoordelen. Inaugurale publicatie bij de aanvaarding van het ambt van Lector competentie-ontwikkeling en beoordeling aan Stoas Hogeschool op 21 mei 2003*. Wageningen: Stoas.
- Kok, M. & Abrahamse, P. (2002). *Verslag congres 'De Beroepskolom: Samen werken aan de toekomst'*. www.oro.hva.nl. Geraadpleegd 5 februari 2003.
- KPC groep (2001). *Kwaliteit door lerende scholen. Naar een nieuw stelsel van voortgezet onderwijs*. Den Bosch: KPC Groep.
- Landelijk Informatiecentrum Aansluiting vo-hbo (2002). *Regionale samenwerkingsverbanden mbo-hbo. Rapportage Monitor-onderzoek*. Enschede: Landelijk Informatiecentrum Aansluiting vo-hbo.
- Meijers, F. & Reuling, M. (2001). *Intake, beroepenoriëntatie en studieloopbaanbegeleiding*. Delft: Stichting Axis.
- Merriënboer, J.G. van, Klink, M.R. van der & Hendriks, M. (2002). *Competenties: van complicaties tot compromis? Over schuifjes en begrenzers. Een studie in opdracht van de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). Doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs. *Uitleg, gele katern*, 2/3, 23-32.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002a). *Kadernotitie risicoleerlingen: trajecten in de beroepskolom*. www.minocw.nl. Geraadpleegd op 12 juni 2003.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002b). Regeling impuls beroepskolom 2002-2005, voor vmbo, mbo en landelijke organen beroepsonderwijs. *Uitleg, gele katern*, 18, 10-15.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002c). *ICT na 2002. Discussie-notitie*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Nieuwenhuis, L., Mulder, R., Jellema, M. & Berkel, H. van (2001). Tussen voorschrift en autonomie: het organiseren van attractief onderwijs. *Pedagogische Studiën*, 78(6), 412-424.
- Onderwijsinspectie (2002). *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs*. www.voortijdigschoolverlaten.nl. Geraadpleegd 13 december 2002.
- Onderwijsraad (2001). *Kleurrijk onderwijs voor de groene sector*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Leren in een kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *www.web-leren.nl*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Kennis van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onstenk, J. (2001). Leren voor het leven. Leer- en burgerschapscompetenties in de kwalificatiestructuur. In: K. Visser & F. Blokhuis (red.), *Jaarboek kwalificatiestructuur 2001 (7-22)*. Den Bosch: CINOP.
- Onstek, J. (2003). *Buitenschools leren in het beroepsonderwijs. Een studie voor de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (2003). *Programma Onderwijsonderzoek 2004-2007*. Den Haag: NWO
- Rychen, D.S. & Salganik, L.H. (2001). *Defining and selecting key competencies*. Seattle: Hogrefe & Huber Publishers.
- Sociaal-Economische Raad (2002a). *Het nieuwe leren. Ontwerpadvies*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (2002b). *Koersen op vernieuwing. Advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stevenson, J. (2002). Concepts of workplace knowledge. *International Journal of Educational Research*, 37(1), 1-15.
- Tilborg, L. van & W. van Es (2002). *Dieptestudie voortijdig schoolverlaten. Overzicht 2001*. www.voortijdigschoolverlaten.nl. Geraadpleegd 11 maart 2003.
- TK 2000-2001, 27 451, nr. 11 (Koers BVE met de bijlage Doorstroomagenda Beroepsonderwijs en Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing, Naar een stevig fundament voor de kennissamenleving).
- TK 2001-2002, 27 451, nr. 18 (Koers BVE met Middellange termijnverkenning beroepsonderwijs).
- TK 2002-2003, 28 344, nr. 1 (Leven lang leren).
- TK 2002-2003, 28 637, nr. 19 (Meedoen, Meer werk en minder regels. Hoofdlijnen akkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66).
- TK 2002-2003, 28 831 nr. 2 (Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer).
- Wijk, S. van (2003). Nieuwe dimensie in e-learning? *Onderwijsinnovatie*, 5(1), 10-13.

Bijlage 1

Adviesaanvraag

De voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

| | | | |
|--------------------------------------|-------------------|----------------|---------------|
| Uw brief van | Ons kenmerk | Contactpersoon | Zoetermeer |
| | BVE/BDenI/03/8096 | G. Pisters | 14 maart 2003 |
| Onderwerp | Bijlage(n) | Doorkiesnummer | |
| Adviesaanvraag beroepsonderwijskolom | | 2057 | |

In overleg met de Onderwijsraad is de adviesaanvraag "De balans tussen een verticale en horizontale samenhang in het onderwijs" uit het werkprogramma 2002 toegespitst op de Beroepsonderwijskolom. Goed beroepsonderwijs legt de basis voor volwaardige participatie in de samenleving en is van belang voor onze (kennis)economie. Helaas spoort de waardering van het beroepsonderwijs niet met het maatschappelijk en economisch belang van de sector. Dit geldt in versterkte mate voor het vmbo, het fundament van de beroepskolom. Investeren in de kwaliteit en het imago van het beroepsonderwijs met speciale aandacht voor het vmbo is dan ook van belang voor de ontwikkeling van de beroepskolom als koninklijke leerweg naast het algemeen vormend onderwijs.

Vanuit dit algemene uitgangspunt is een aantal beleidsmaatregelen ontwikkeld die betrekking hebben op het versterken van het beroepsonderwijs. De overheid wil hiermee de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs verbeteren. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de leerwegen via vmbo, mbo naar hbo de meeste ruimte bieden voor verbetering van het opleidingsniveau of de kwalificatie van de bevolking. Dit hangt samen met de relatief grote uitval van leerlingen zonder diploma vmbo c.q. een startkwalificatie en de relatief geringe doorstroom van lagere naar hogere niveaus binnen zowel het mbo als van mbo naar hbo.

Hoe kunnen we meer leerlingen kwalificeren op een hoger niveau

Dit advies richt zich vooral op de vraag welke vernieuwing het beroepsonderwijs moet doorvoeren om versterking van het beroepsonderwijs en kwalificatiewinst (meer kwalificaties op alle niveaus) te kunnen realiseren. In het beleid zijn twee uitgangspunten leidend:

1. Op de eerste plaats moet de leerloopbaan van de leerling bij de inrichting van het onderwijs centraal komen te staan.¹ Dit principe van 'de leerloopbaan van de leerling centraal' houdt in dat de behoeften en (leer)vragen van de leerlingen sturend zijn in het ontwerpen en geven van onderwijs.
2. Op de tweede plaats moeten de verschillende vormen van beroeps(gericht) onderwijs – inclusief het bedrijfsleven en andere partners – meer en beter gaan samenwerken in de zogenaamde beroepsonderwijskolom. Met de beroepsonderwijskolom wordt kortweg bedoeld het verticale verband tussen vmbo, mbo en hbo en leren in het bedrijf. Dit verticale verband kan op diverse manieren tot stand komen.

De inrichting van het onderwijs vanuit deze twee uitgangspunten vergt:

- condities voor en vormgeving van onderwijsleersituaties of leerarrangementen die rekening houden met de behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van de leerlingen;
- een verandering in de aanbodstructuur binnen en buiten de school met het oog op het versterken en aantrekkelijker maken van het beroepsonderwijs resulterend in kwalificatiewinst.

Belangrijkste invalshoek voor het advies is “de leerloopbaan van de leerling staat centraal”. Het belangrijkste argument hiervoor is dat aan dit uitgangspunt nog relatief weinig aandacht is besteed in beleid en literatuur. Het advies richt zich gezien het bovenstaande op een (kritische) analyse van de beoogde vernieuwing van het beroepsonderwijs: wat kan nog verder worden verbeterd en welke barrières doen zich voor. Op grond van de verrichte analyse worden beleidsaanbevelingen opgesteld over hoe de beoogde doelstelling – aantrekkelijk en goed beroepsonderwijs dat leidt tot kwalificatiewinst – bereikt kan worden door de leerloopbaan van de leerling centraal te stellen. .

Adviesvragen

In het advies wordt zoals gezegd uitgegaan van de leerloopbaan van de leerling. De adviesvragen luiden als volgt:

1. *Op welke wijze kunnen onderwijsinstellingen in de beroepsonderwijskolom (aanbieders van onderwijs) door het centraal stellen van de loopbaan van de leerling bijdragen aan de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs (leren op school en leren in het bedrijf) en aan kwalificatiewinst? Hierbij kan ook de vraag aan de orde komen (welke pedagogisch-didactische) concepten voor de gehele beroepsonderwijskolom van belang zijn.*
Het gaat hier om condities voor en vormgeving van onderwijsleersituaties of leerarrangementen die rekening houden met de behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van de leerlingen ten dienste van verhoging van het onderwijspeil.
2. *Welke (verdere) voorwaarden moeten door de overheid worden geschapen voor de beroepsonderwijskolom opdat het centraal stellen van de leerling en zijn (haar) leerloopbaan bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs (leren op school en leren in het bedrijf) en aan kwalificatiewinst? Het gaat daarbij nadrukkelijk ook om voorwaarden die het leren in bedrijven met het oog op kwalificatiewinst kan optimaliseren.*
Te denken valt aan voorwaarden die liggen in de sfeer van de bekostigingssystematiek, het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, het borgen van de kwaliteit van het leren in bedrijven. Uitgangspunt is dat onderwijsinstellingen voldoende ruimte moeten hebben om de gewenste vernieuwingen door te kunnen voeren.

¹ Met leerling worden zowel de leerling van het vmbo, de deelnemers aan het mbo en de student in het hbo bedoeld.

Het voorgenomen advies is gerelateerd aan de bevindingen van de verkenning Leren in de kennissamenleving en de adviezen Examinering in ontwikkeling (en de daarbij uitgebrachte studie Competenties: van complicaties tot compromis), Web-leren.nl en Leren in samenspel. Ook de opbrengst van de verkenning Samen Leren Leven is voor dit advies van belang. Deze rapporten van de raad behandelen alle – vanuit verschillende invalshoeken – het vraagstuk van de noodzaak van innovatie van het onderwijs(systeem) als gevolg van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen, behoeften en mogelijkheden. Het advies over de Beroepsonderwijskolom bouwt daarop voort.

Ik verzoek u uw advies zo mogelijk voor 1 juni 2003 uit te brengen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. Annette D.S.M.  Ruijs, MBA)

Bijlage 2

**Meting van kwalificatiewinst
(bijlage bij paragraaf 2.3)**

Meting van kwalificatiewinst

Beleidsmatig is kwalificatiewinst omschreven als meer gediplomeerden op alle niveaus van de beroepsonderwijskolom. Preciezer uitgedrukt gaat het om:

- rendementsverbetering met name meer leerlingen met een startkwalificatieniveau;
- vergrote interne doorstroom binnen het mbo; en
- vergrote doorstroom van mbo naar hbo.

Berekening van de kwalificatiewinst berust enerzijds op berekeningen per sector en anderzijds op berekeningen tussen de sectoren. Per sector gaat het om slaagkans, verblijfsduur en rendement. Tussen de sectoren gaat het om doorstroom, uitstroom en instroom (zij-instroom).

Met behulp van deze begrippen zijn een aantal indicatoren ontwikkeld om de beoogde kwalificatiewinst te bepalen. Het zijn de volgende.

- *Slaagkans*: aantal gediplomeerden gedeeld door het aantal inschrijvingen.
- *Verblijfsduur*. Dit drukt kosten uit: hoeveel tijd (en dus geld) kost het voor een leerling om een diploma te behalen en hoeveel tijd (geld dus) kost het alvorens een leerling besluit ongediplomeerd te vertrekken. Bij dit laatste speelt de school ook een rol: het beleid van de school kan gericht zijn op snel vertrek zoals bij het bindend studieadvies in het hbo of gericht op streven naar een zo hoog mogelijk niveau (zoals bij het niveau mbo-1 en -2 op de ROC's). Verblijfsduur is variabel en kan worden vastgesteld aan de hand van gegevens over studiebelasting uitgedrukt in uren (SBU's). Echter, variatie als gevolg van maatregelen van onderwijsinstellingen zijn lastig in kaart te brengen en mee te berekenen in de nominale verblijfsduur (de duur 'die er voor staat'); bijvoorbeeld ook de aftrek die havo-ers meekrijgen in het mbo: varieert per instelling. Uitgangspunt is derhalve de reguliere cursusduur berekend op grond van studiebelastinguren.
 - *verblijfsduur gediplomeerden*: feitelijke verblijfsduur gediplomeerden gedeeld door aantal gediplomeerden keer de nominale studieduur; en
 - *verblijfsduur ongediplomeerden*: feitelijke verblijfsduur ongediplomeerden gedeeld door aantal ongediplomeerden keer de nominale studieduur.
- *Intern rendement* als combinatie van slaagkans en verblijfsduur (waarbij verblijfsduur een indicatie van de kosten is). Intern rendement is derhalve een verhouding tussen de feitelijke kosten (de feitelijke verblijfsduur van alle inschrijvingen) en de opbrengst (het aantal gediplomeerden keer de nominale cursusduur). Het rendement wordt dan berekend volgens de formule: feitelijke cursusduur van alle inschrijvingen gedeeld door het aantal gediplomeerden keer nominale cursusduur. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een opleiding veel late ongediplomeerde uitvallers kent, het rendement naar nul nadert: de feitelijke ver-

blijfsduur van alle inschrijvingen is hoog, de opbrengst is laag. Acceptatie van deze berekeningswijze houdt in dat scholen gedwongen kunnen worden meer nadruk te leggen op efficiëntie en dus leerlingen sneller trachten te laten vertrekken, gediplomeerd of ongediplomeerd. Dit kan haaks staan op het streven met name risicoleerlingen zo lang mogelijk de kans te geven een aanvaardbaar niveau te bereiken. De politieke keuze die hier moet worden gemaakt is de keuze tussen kostenbesparing op de korte termijn en maatschappelijk verlies op de lange termijn (bijvoorbeeld doordat de ongediplomeerden zich veel moeilijker in de samenleving staande kunnen houden).

- *Doorstroomkans:* wordt berekend door het aantal inschrijvingen op hoger niveau te delen door het aantal gediplomeerden op lager niveau bijvoorbeeld het percentage gediplomeerde vmbo-ers dat doorstroomt naar mbo. Hier kan worden opgemerkt dat in de voorgestelde berekeningen geen rekening gehouden is met drempelloze instroom vanuit het vmbo naar mbo. Juist in het kader van de beroepsonderwijskolom is het derhalve van belang met dit gegeven rekening te houden. Daarbij zouden de leerjaren vmbo (het 3e en 4e leerjaar in het vo) en de eerste twee leerjaren in het mbo opgevat moeten worden als één deelsysteem van de beroepsonderwijskolom. Het begrip en berekening van doorstroomkans zou daarop moeten worden afgestemd.

Bijlage 3

**Het aantal onderwijsdeelnemers in het vmbo-mbo en hbo
Jaar 2001/2002**

| | | | |
|------------------------------------|---------|-------------------|-----------------------------------|
| Vbo 4e jaar* | 39.300 | Mbo | 440.700 |
| Vmbo/ basis 3 | 20.900 | Mbo-groen | 23.700 |
| Vmbo kader 3 | 25.600 | Totaal | 464.400 |
| Vmbo tl 3 | 38.400 | | |
| Vmbo gl 3 | 9.900 | | |
| Mavo 4 | 50.600 | Hbo | 307.500 |
| | | Hbo landbouw | 8.400 |
| Totaal | 184.700 | Totaal | 315.900 |
| Lwoo 3 en 4* | 28.700 | Doorstroom | |
| Svo-lom | 10.100 | in het jaar 2001: | |
| Svo-mlk | 3.700 | Vmbo naar mbo | 87.000 |
| Totaal | 42.500 | | (waarvan 9.900 zonder diploma) |
| | | Mbo 3+4 naar hbo | 17.900 |
| | | | (waarvan 200 zonder diploma) |
| Door LNV bekostigd (vbo + lwoo) | 32.400 | | |

- * het oude stelsel (vbo en mavo, en svo) overlapt gedeeltelijk met het nieuwe stelsel (vier leerwegen vmbo en lwoo, leerwegondersteunend onderwijs).
- Het percentage deelnemers in de beroepsonderwijskolom bedraagt ten opzichte van alle onderwijsdeelnemers minus het primair onderwijs: 56%.
- Bron: Aantallen ontleend aan Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in cijfers, 2003.

Bijlage 4

Overzicht van gevoerde gesprekken met leerlingen en sleutelfiguren

LEERLINGEN

Zuiderpark College Rotterdam (VMBO)

Contactpersoon: mevrouw A. de Groot.

Gesprek met 20 leerlingen van de theoretische leerweg en de basisberoepsgerichte leerweg.

Datum: 22 januari 2003.

Nova College in Amsterdam

Contactpersoon / Gespreksleider: de heer R. Hanson.

Gesprek met vier leerlingen uit vmbo vierde klas deel: twee volgen de mode en kleding opleiding, twee handel en administratie.

Datum: 26 maart 2003.

Nova College in Amsterdam

Gespreksleider: de heer H. Winkel.

Gesprek met vier leerlingen van vierde klas vmbo, twee van de opleiding administratie, twee van de opleiding verzorging.

Datum: 26 maart 2003.

Hogeschool Inholland in Haarlem

Contactpersoon / gespreksleider: mevrouw M. van Haselen.

Gesprek met 6 studenten van het mbo/hbo doorstroomprogramma van de roc Nova-college naar "The School of Economics" (onderdeel van InHolland) in Haarlem.

Datum: 1 april 2003.

Esprit scholengemeenschap in Amsterdam

Contactpersoon / gespreksleider: mevrouw G. de Boer.

Gesprek met 5 leerlingen derde klas Havo.

Datum: 3 april 2003.

ROC van Amsterdam (Economie opleidingen)

Contactpersoon / Gespreksleider: de heer F. Walthuis.

Gesprek met vier leerlingen. De vier leerlingen zitten in het laatste jaar van BOL 4 opleiding economie.

Datum: 2 april 2003.

ROC van Amsterdam (Management van de Hotelschool)

Contactpersoon : de heer A. Postma.

Gesprek met vier leerlingen in het laatste jaar van BOL 4 opleiding.

Datum: 31 maart april 2003.

DESKUNDIGEN

Albeda College, Rotterdam

de heer P. Boekhoud, voorzitter College van bestuur.

AOC-raad, Ede

de heer ir. M. Kooijman.

AXIS, Delft

de heer drs. W. van Oosterom, directeur.

Colo, Zoetermeer

de heer R. van der Kerke;
mevrouw I. Mulder.

Het Platform Beroepsonderwijs, De Bilt

de heer J.C. van der Horst, directeur.

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

prof. dr. B. Hövels, directeur.

VVO

de heer drs. Th.N. de Boer (bestuurslid);
de heer R.M. van Dijk, projectleider vmbo;
mevrouw M. Aarts, beleidsmedewerker onderwijs.

MKB Nederland

mevrouw ir. G.F.W.C. Visser-Van Erp;
de heer drs. C. Hoogendijk.

Afra/Boddaert/PPI, Amsterdam

de heer G.H. Gruppen.

Hogeschool van Amsterdam

mevrouw J. Benjamins;
mevrouw L. van der Weide.

De gesprekken zijn, tenzij anders aangegeven, gevoerd door mr. T. Vis (projectcoördinator), dr. F. Riemersma (projectleider), dr. L. van de Venne (projectmedewerkster) of dr. K. Torrance (projectmedewerkster).

Bijlage 5

Lijst met afkortingen

| | | |
|------------|---|---|
| ACOA | = | Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt |
| CEVO | = | Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo |
| Colo | = | Vereniging van de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven |
| EVC | = | Erkenning elders verworven competenties |
| Hbo | = | hoger beroepsonderwijs |
| IB-groep | = | Informatie Beheer groep |
| KBB | = | Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven |
| LNV | = | ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij |
| LSOP | = | Politie Onderwijs en Kenniscentrum. |
| Lwoo | = | leerweg ondersteunend onderwijs |
| Mbo | = | middelbaar beroepsonderwijs |
| OCenW | = | ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen |
| ROC | = | Regionaal opleidingen centrum |
| SER | = | Sociaal-Economische Raad |
| Svo-lom | = | speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden |
| Svo-mlk | = | speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen die moeilijk leren |
| VBO | = | voorbereidend beroepsonderwijs |
| Vmbo | = | voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (het bevat de schoolsoorten vbo en mavo) |
| Vmbo basis | = | basisberoepsgerichte leerweg |
| Vmbo kader | = | kaderberoepsgerichte leerweg |
| Vmbo tl | = | theoretische leerweg (ongeveer overeenkomend met het mavo) |
| Vmbo gl | = | gemengde leerweg (5 theoretische vakken en 1 beroepsgericht vak) |
| VOA | = | Voorbereidende en ondersteunende activiteiten (bedoeld voor zwakke leerlingen in het mbo) |
| WO | = | Wetenschappelijk onderwijs |