

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20140205/1079

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 10 oktober 2014

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Profielen in het vmbo

Mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft op 20 augustus jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en enkele aanverwante wetten in verband met het invoeren van profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, alsmede de modernisering van het beroepsgerichte deel van de examenprogramma's in het voorbereidend beroepsonderwijs.

In deze brief geeft de raad zijn advies over genoemd concept-wetsvoorstel. Hij zal daartoe eerst de aanleiding en doelstelling beschrijven van het wetsvoorstel en de inhoud van het wetsvoorstel beknopt weergeven (paragraaf 1). Daarna volgt het advies (paragraaf 2) en gaat de raad in op overwegingen bij specifieke onderdelen van het concept-wetsvoorstel (paragrafen 3 t/m 6).

1. Profielen moeten zorgen voor meer flexibiliteit en maatwerk in (beroepsgerichte) programma's

In het concept-wetsvoorstel wordt een nieuwe inhoud en een aangepaste structuur voorgesteld van de (beroepsgerichte) programma's en examens in het vmbo. Het vernieuwingstraject is aangekondigd in de beleidsbrief *Op weg naar een toekomstbestendig vmbo* van minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart¹ en vormt een reactie op de ontwikkelingen binnen en signalen uit het veld over het vmbo. De beleidsbrief is gebaseerd op het rapport van de SPV (Stichting Platforms VMBO).² De SPV adviseerde naar aanleiding van haar onderzoek om het beroepsvoorbereidende onderwijs in programmaclusters te organiseren, zodat het vmbo ook bij een sterk teruglopend leerlingenaantal in kan blijven spelen op de behoefte aan maatwerk en flexibiliteit. In het concept-wetsvoorstel zijn de adviezen van de SPV overgenomen.

Het concept-wetsvoorstel beoogt een belangrijk begin te markeren: de start van een proces om het vmbo zo in te richten dat het meer toekomstbestendig wordt en beter kan inspelen op de specifieke problemen waar de sector mee kampt. In de toelichting bij het concept-wetsvoorstel worden de volgende problemen genoemd.

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Op weg naar een toekomstbestendig vmbo*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 april 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 30 079, nr.29.

² Stichting Platforms VMBO (2009). *Vmbo Herkend, structuur van het vmbo in de toekomst*. Stichting Platforms Vmbo.

a) Het dalend leerlingenaantal en verschraving van het aanbod

Vmbo-scholen hebben te maken met dalende leerlingenaantallen in de beroepsgerichte leerwegen. De voorname oorzaak hiervan is dat leerlingen (en hun ouders) steeds vaker kiezen voor een hoger niveau. Daarnaast spelen ook demografische ontwikkelingen en ontgroening een rol. Het huidige palet van beroepsgerichte examenprogramma's is te versnipperd om met een laag leerlingenaantal te organiseren.

b) Onvoldoende aansluiting bij vervolgonderwijs en regionale ontwikkelingen

Vmbo-scholen kunnen onvoldoende inspringen op veranderingen en behoeften in het vervolgonderwijs en de regionale arbeidsmarkt. Daarvoor is het huidige systeem van centrale ontwikkeling van examens voor alle beroepsgerichte examenprogramma's (waarvan delen via het schoolexamen worden geëxamineerd) niet flexibel genoeg.

c) Inflexibiliteit van het beroepsgerichte aanbod

Het vmbo kent smalle afdelingsvakken en differentiaties die vroegtijdige ontwikkeling van vakmanschap mogelijk maken. Tegelijkertijd zijn er bredere intra- en intersectorale programma's voor die leerlingen die in het tweede leerjaar nog geen keuze voor een beroepsrichting willen of kunnen maken. Alhoewel beide routes bestaansrecht hebben, zijn de huidige programma's niet flexibel genoeg voor scholen om leerlingen zowel verbreding als verdieping te bieden.

Het concept-wetsvoorstel betreft het invoeren van profielen in alle leerwegen van het vmbo. Deze komen in plaats van de huidige sectoren en afdelingen. De voorgestelde programma's bestaan uit drie delen: (a) een gemeenschappelijk deel met onder andere Nederlands, Engels en rekenen; (b) een profieldeel met in de beroepsgerichte leerwegen een profielvak en twee algemeen vormende vakken en in de theoretische leerweg alleen algemeen vormende vakken; en (c) een vrij deel met (beroepsgerichte) keuzevakken. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding wordt een verplicht onderdeel van alle profielvakken.

De nieuwe profielvakken zijn inhoudelijk geactualiseerd met het oog op een betere aansluiting op het vervolgonderwijs en de beroepspraktijk. Ze hebben een breder karakter dan de meeste van de huidige beroepsgerichte examenprogramma's. Het is de bedoeling dat de nieuwe profielen inhoudelijk interessant zijn voor grotere groepen leerlingen. Er worden 10 profielen voorgesteld (zie kader). Met de overgang naar profielvakken wordt het aantal beroepsgerichte examenprogramma's teruggebracht van 108 examenprogramma's en circa 80 centrale examens naar circa 30 centrale examens verspreid over 10 profielen. Voor de theoretische leerweg verandert alleen de naamgeving van de sectoren en afdelingen (profiel in plaats van sector).

De voorgestelde profielen zijn:

- bouwen, wonen en interieur;
- produceren, installeren en energie;
- mobiliteit en transport;
- media, vormgeving en ict;
- maritiem en techniek;
- zorg en welzijn;
- economie en ondernemen;
- horeca, bakkerij en recreatie;
- groen;
- dienstverlening en producten.

De keuzevakken moeten het voor scholen mogelijk maken om in de toekomst beter mee te bewegen met belangrijke ontwikkelingen in het regionale vervolgonderwijs en de regionale arbeidsmarkt. Scholen bepalen zelf, al dan niet in overleg met regionale partners, welke vakken ze aanbieden in het vrije deel. Deze onderdelen hoeven dus niet profielgebonden te zijn. Een leerling kan kiezen voor vakken die binnen het profiel passen om op die manier het profiel te verdiepen, of voor vakken die bij een ander profiel horen om zo het profiel te verbreden. Op deze wijze kan meer maatwerk geboden worden. Examinering van de keuzevakken gebeurt door school-examens. De kwaliteit wordt geborgd met kwaliteitscriteria die in lagere wetgeving worden vastgelegd. Het profiel krijgt een prominente plek op het diploma, waardoor de herkenbaarheid van het diploma voor bijvoorbeeld werkgevers groter is. De streefdatum voor invoering van de voorgestelde wijzigingen is het schooljaar 2016-2017. Leerlingen die dan in de derde klas komen, kiezen een profiel. De eerste centrale examens voor de nieuwe profielen worden in het schooljaar 2017-2018 afgenomen.

Scholen moeten zelf licenties aanvragen voor het aanbieden van de profielen. Door middel van een omzettingstabel worden de bestaande licenties omgezet naar profielen die qua inhoud ongeveer vergelijkbaar zijn. Scholen worden in de gelegenheid gesteld hun aanbod uit te breiden indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hiervoor conform de stichtingsnorm voldoende leerlingenpotentieel is, of wanneer dit is afgesproken in een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen.

2. Wetsvoorstel stap in goede richting; om het vmbo toekomstbestendig te maken, is meer nodig

De raad ziet de invoering van de profielen zoals voorgesteld in het concept-wetsvoorstel als een stap in de goede richting. Met de nieuwe programma's is er een oplossing gevonden voor een aantal problemen waar het vmbo mee kampt. De invoering van de nieuwe (examen)programma's in de vorm van profielen maakt het onderwijs beter organiseerbaar en betaalbaar. De huidige beroepsgerichte examenprogramma's per leerweg zijn versnipperd en overlappen elkaar soms ook. Met een afnemend leerlingenaantal legt dit voor scholen een te grote druk op de organisatie van de programma's. De clustering naar bredere programma's die voor grotere groepen leerlingen relevant zijn, is een logische stap. Bovendien blijken bredere programma's aantrekkelijk voor leerlingen, gezien het groeiend aantal leerlingen dat deelneemt aan de intersectorale programma's.³ Ook sluiten de voorgestelde programma's aan bij ontwikkelingen in het middelbaar beroepsonderwijs (clustering van kwalificatiedossiers in een nieuwe kwalificatiestructuur).

Aangezien het concept-wetsvoorstel steunt op de aanbevelingen van de SPV – bijvoorbeeld de opbouw in programmaclusters – verwacht de raad dat de combinatie van profieldelen en vrije delen de onderwijspraktijk de gewenste flexibiliteit biedt. Het vrije deel kan worden ingezet om brede programma's te maken, zodat leerlingen zich breed kunnen oriënteren op vervolgonderwijs en toekomstig beroep. Het kan ook worden ingezet om verdiepende programma's te maken, zodat leerlingen gericht worden opgeleid voor vervolgonderwijs en toekomstig beroep. Ook bieden de profielen de ruimte om beter in te spelen op vervolgonderwijs en regionale ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Schoolbesturen kunnen binnen de kaders van de profielen eigen keuzes maken over de inrichting van de programma's. Met het wetsvoorstel kan dan ook de basis worden gelegd voor een onderwijsprogramma met keuzemogelijkheden dat ook bij kleinere leerlingenaantallen te organiseren is.

De raad ziet de invoering van de profielen nadrukkelijk als een eerste stap in het proces naar een meer toekomstbestendig vmbo. De toekomst van het vmbo vergt volgens hem echter een diepgaandere analyse van de functie

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Doorstroomatlasvmbo*. Geraadpleegd op 8 oktober 2014 via www.doorstroomatlas-vmbo.nl/leerwegen/de-vier-leerwegen-in-het-vmbo/instream/landelijk-beeld/ontwikkelingen-per-sector-en-programma.

en positie van het vmbo in de context van ontwikkelingen in het onderwijsstelsel, in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de raad thans zo'n breder advies over het vmbo onder handen. De raad geeft de staatssecretaris in overweging om het voorliggende advies over het concept-wetsvoorstel in samenhang te bekijken met dit nog komende advies. Specifiek met betrekking tot het concept-wetsvoorstel geeft de raad alvast een aantal overwegingen mee (paragrafen 3 t/m 6).

3. Risico op onevenwichtigheid en gebrek aan doorlopende leerlijnen

In de toelichting op het concept-wetsvoorstel is uitgebreid aandacht besteed aan de verantwoording van de nieuwe structuur van de examenprogramma's. Er wordt ingegaan op het hoe en waarom van de nieuwe opbouw met een gemeenschappelijke deel, een profieldeel en een vrij deel. De clustering van de programma's tot tien profielen wordt echter niet verantwoord. De raad beveelt aan om de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen te expliciteren. Tevens vraagt de raad aandacht voor twee risico's als het gaat om de voorgestelde clustering van programma's.

a) Er dreigt een onbalans in het programma

De programmaclustering is naar het oordeel van de raad onevenwichtig. Er zijn vier profielen gerelateerd aan de sector techniek en er is maar één profiel gerelateerd aan de sector zorg en welzijn. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt moeten uiteraard een plek krijgen in het onderwijs, maar het onderwijs wordt kwetsbaar indien de focus te zeer ligt op de (huidige) behoeften van branches en werkgevers. De raad vindt dat het belang van de leerling voorop staat bij de inrichting van het onderwijs. De leerling moet een evenwichtige oriëntatie en opleiding krijgen in het vmbo. De raad adviseert daarom de huidige clustering te heroverwegen en tot een meer evenwichtig programma te komen.

b) Doorlopende leerlijnen lijken niet geborgd

In de toelichting op het concept-wetsvoorstel is onderbelicht in hoeverre de nieuwe profielen aansluiten bij de onderbouw van het vmbo en het vervolgonderwijs. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet helder in hoeverre doorlopende leerlijnen zijn geborgd. Naar het oordeel van de raad is het nodig dat de clusters aansluiten bij de ontwikkelingen met betrekking tot de nieuwe kwalificatiedossiers in het middelbaar beroeps-onderwijs en de ontwikkeling van vakmanschap- en technologieroutes.

De raad vraagt aandacht voor het realiseren van doorlopende leerlijnen, omdat hij vanuit het onderwijsveld signalen krijgt dat de invoering van de profielen in het vmbo en de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo relatief gescheiden plaatsvindt. Er vindt op landelijk niveau enige afstemming plaats. Zo zijn de MBO Raad en de AOC Raad betrokken geweest bij de totstandkoming van het concept-wetsvoorstel over de invoering van de profielen⁴ en wordt er aan de nieuwe kwalificatiestructuur als eis gesteld dat het aansluit bij de programma's in het vmbo.⁵ Op schoolniveau heeft de samenwerking en afstemming echter nog onvoldoende plaatsgevonden. Om de profielen aan te laten sluiten op de domeinen in het mbo, moet nog veel werk worden verzet. Dit vraagt een flinke investering van vmbo-scholen en roc's. De raad benadrukt het belang van dit proces en stelt voor dit gericht te stimuleren en faciliteren.

⁴ *Memorie van toelichting*, W10336.K-1.

⁵ Procesmanagement MBO15 (2013). *Stand van zaken herziening kwalificatiestructuur MBO*. Geraadpleegd op 8 oktober 2014 via <http://mbo15.nl/sites/default/files/Rapport%20KD%20OCW.pdf>.

4. Flexibel examineren om flexibiliteit van nieuwe structuur te benutten

Het gemeenschappelijke deel en het profieldeel vormen de basis van de nieuwe programmastructuur en worden centraal geëxamineerd. Het vrije deel kan ingevuld worden om het programma te verbreden of juist te verdiepen en wordt met een schoolexamen geëxamineerd. Om optimaal te profiteren van de flexibiliteit die de nieuwe structuur biedt, is flexibel examineren volgens de raad essentieel. Hij adviseert de volgorde van examineren vrij te laten, zodat de examinering aansluit bij de gekozen opzet. Scholen kunnen kiezen voor een breed programma waarin het vrije deel wordt ingezet voor een oriëntatie op een vervolgopleiding. Voor deze programmaopbouw, waarbij de leerling eerst het vrije deel met keuzevakken volgt en daarna het profieldeel, is het logisch om eerst een schoolexamen af te leggen en daarna het centrale examen. Scholen kunnen er ook voor kiezen om het vrije deel met de keuzevakken in te zetten als verdieping op het profieldeel. Het is dan logischer om eerst de basis te examineren (door middel van het centrale examen) en daarna de verdiepende keuzevakken (door middel van het schoolexamen). Meer flexibiliteit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door met meerdere afnamemomenten van het centrale examen verdeeld over het jaar te werken.

5. Regionale afstemming van keuzevakken als voorwaarde voor kwaliteit en doorstromsucces

Het wetsvoorstel biedt scholen de ruimte om zelf te bepalen hoeveel en welke keuzevakken ze aanbieden. Met het oog op de uitvoerbaarheid is er een grens aan de hoeveelheid keuzevakken die een school kan aanbieden. Om de kwaliteit van de keuzevakken te borgen en tegelijkertijd een breed aanbod van keuzevakken in de regio te realiseren, vindt de raad afstemming en samenwerking tussen vmbo-scholen van groot belang.

Afstemming en samenwerking zou ook moeten plaatsvinden met het middelbaar beroepsonderwijs en het bedrijfsleven in de regio. Dit vergroot de kans dat er relevante keuzevakken worden aangeboden, gericht op goede doorstrommogelijkheden in het vervolgonderwijs en op een goed arbeidsmarktperspectief. De raad adviseert vmbo-scholen deze regionale afstemming en samenwerking te benutten om te komen tot een weloverwogen aanbod van keuzevakken.

6. Tot slot: kijk naar de opheffingsnorm en de overgangsregeling

De raad plaatst vraagtekens bij de wijziging van art. 107 WVO inzake de opheffingsnormen. Volgens de memorie van toelichting "treedt er enige verschuiving op ten opzichte van de huidige norm"⁶ als gevolg van de vervanging van het woord sector door het woord profiel in de leden van dit artikel. Naar het oordeel van de raad is sprake van meer dan "enige verschuiving". Voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs die nu alleen de sector techniek aanbiedt en na omzetting straks twee of drie profielen techniek verzorgt, gaat de opheffingsnorm bijvoorbeeld omhoog van 195 naar 240 leerlingen. In het licht van de geconstateerde daling van leerlingenaantallen acht de raad een dergelijke verhoging van de opheffingsnorm niet wenselijk. De raad adviseert te komen tot een norm die adequaat is in de nieuwe situatie waarin gewerkt wordt met profielen. De raad vindt het hierbij belangrijk dat er op nabije afstand keuzemogelijkheden zijn voor leerlingen. Enerzijds is de hoogte van de norm van invloed op de keuzemogelijkheden. Anderzijds kunnen de keuzemogelijkheden in stand worden gehouden door middel van afspraken tussen vmbo-scholen in de regio.

De raad plaatst eveneens vraagtekens bij de overgangsregeling voor wat betreft de leerlingen die in 2016-2017 het eindexamen oude stijl hebben afgelegd en daarbij gezakt zijn. Naar de letter van het concept-wetsvoorstel (art. X, lid 4) is de in de memorie van toelichting aangekondigde bezemklas facultatief.⁷ Het concept-wetsvoorstel

⁶ Memorie van toelichting, W10336.K-1, p.36.

⁷ Memorie van toelichting, W10336.K-1, p.39.

Ons kenmerk
20140205/1079

Pagina
6/6

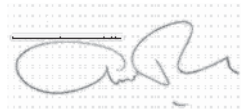
stelt immers dat het bevoegd gezag een leerling in de gelegenheid kan stellen om het examen oude stijl nogmaals af te leggen. Dat roept de vraag op of, en zo ja hoe, een in 2017 gezakte leerling de opleiding nog kan afronden als het bevoegd gezag ervoor kiest voornoemde gelegenheid niet te bieden. Vanwege de mogelijk vergaande consequenties voor de betreffende leerlingen adviseert de raad om "kan ... stellen" in art. X, lid 4 te wijzigen in "stelt".

De raad adviseert de staatsecretaris om het nog te verschijnen advies over de toekomst van het vmbo samen met de bovenstaande overwegingen mee te nemen in een heroverweging van het concept-wetsvoorstel en de uitwerking van onderdelen daarvan in lagere wetgeving.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris