

Vergaderjaar 2007–2008

30 079

VMBO

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2007

Afgelopen jaar hebben u en ik regelmatig gesproken over het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)¹. Het vmbo is op de goede weg. De leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg en de centrale schriftelijke en praktische examens (cspe) in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen zijn hier voorbeelden van. In de komende periode wil ik deze ingeslagen weg vervolgen. Ik wil mij samen met u richten op de vraag wat de vmbo-scholen nog meer nodig hebben om kwalitatief goed onderwijs te kunnen verzorgen. Bovendien heb ik u het afgelopen jaar enkele toezeggingen gedaan, waar ik nu gevolg aan geef. Concreet gaat het hierbij om:

- De kabinetsreactie op het rapport «Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo» van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs².
- De toezegging om na te gaan of leerlingen één of maximaal twee vakken op een lager niveau kunnen behalen, met uitsluiting van de vakken Nederlands, Engels en wiskunde³.
- De toezegging om na te gaan of leerlingen herexamen kunnen doen op het reguliere niveau, wanneer een onvoldoende behaald is voor een vak op een hoger niveau⁴.
- De toezegging om de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken rond de Adviesgroep vmbo⁵.
- De toezegging om na te gaan of het mogelijk is vakken te laten sprokelen aan reguliere scholen voor voortgezet onderwijs⁶.

Omdat deze thema's nauw met elkaar verbonden zijn, wil ik de beantwoording in deze brief combineren. Allereerst ga ik in op het rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde, waarna de afzonderlijke toezeggingen aan bod komen.

De inhoud van deze brief is afgestemd met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De uitspraken in deze brief betreffen ook het groen vmbo.

¹ Algemeen Overleg op 21 juni 2007 (Kamerstukken II, 26 695/28 248, nr. 91) en plenaire vergadering op 12 juni 2007 (Kamerstukken II, 30 988, nr. 79).

² Kamerstukken II, 29 279, nr. 44.

³ Motie 30 988, nr. 10.

⁴ Motie 30 988, nr. 12.

⁵ Brief aan de Tweede Kamer «Aanbieding van en reactie op de rapportage «Voortvarend vmbo» van de Adviesgroep vmbo» van 9 oktober 2007. 30 079, nr. 8.

⁶ Toezegging 26 695, nr. 38.

De kabinetsreactie op Rapport werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs

De werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs onder leiding van Staatsraad mw. prof. mr. S.F.M. Wortmann, waarin onder andere de ministeries van Justitie, OCW en VWS zitting hadden, heeft in 2005 en 2006 een verkenning gedaan naar de mogelijkheden om de vrij gedetailleerde regelgeving voor de inrichting van het vmbo te vereenvoudigen. Deze werkgroep werd ingesteld in het kader van het gelijknamige programma Bruikbare rechtsorde¹, waarin een kwalitatieve visie op de vermindering van regeldruk centraal staat.

Aanleiding tot het instellen van de werkgroep was de vaststelling dat de WVO te weinig ruimte en flexibiliteit biedt voor de ontwikkelingen die zich in het vmbo voordoen. De wetgeving voor het vmbo is juridisch «dichtgetimmerd». In de dagelijkse wetgevingspraktijk wordt geprobeerd deze ruimte alsnog te scheppen door via ad hoc-regelgeving allerlei uitzonderingen op de bestaande kaders afzonderlijk te reguleren. Hierdoor wordt het stelsel van de WVO echter steeds ingewikkelder en zijn de consequenties van nieuwe regulering steeds moeilijker te overzien. Het specifiek reguleren van de ontwikkelingen die zich in het onderwijsveld voordoen, leidt met andere woorden tot steeds meer, meer complexe en minder bruikbare wetgeving. Een doorbreking van de «regelgevingspiraal» is volgens de werkgroep noodzakelijk. Het rapport «Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo» is op 17 januari 2007 naar de Tweede Kamer gezonden².

De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag wat de overheid minimaal op het niveau van de WVO zou moeten regelen om haar verantwoordelijkheid voor de inrichting van het vmbo waar te maken, vanuit het perspectief van het onderwijs zelf bezien. Om de noodzaak van regulering te beoordelen, heeft de werkgroep een aantal uitgangspunten voor de inrichting van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs geformuleerd. Deze uitgangspunten, die hieronder worden beschreven, zijn in hoofdzaak ontleend aan het juridische stelsel waarbinnen de WVO een plek heeft: het internationale recht, de Grondwet en andere onderwijswetgeving. De werkgroep heeft de bestaande inrichtingsvoorschriften voor het vmbo aan deze uitgangspunten getoetst.

Ten eerste moet het onderwijs, ook in geografisch opzicht, toegankelijk zijn. Het dient de leerling voor te bereiden op een vervolgopleiding en de leerling ook algemeen te vormen. Ten tweede dienen de kennis en kunde die de leerling gedurende de opleiding verkrijgt, te worden aangetoond. Verworven vaardigheden krijgen civiel effect door afgifte van een getuigschrift. Ten derde dient de opleiding een bepaalde duur te hebben. Binnen de duur van de opleiding is het wenselijk dat het programma evenwichtig over de jaren wordt verdeeld. Ten vierde dient het onderwijs te worden gegeven door bekwame leraren die voldoen aan de zedelijkheidseisen. Ten slotte komt de kwetsbare leerling een speciale positie toe. Het belang van deze leerling bij voortgezet onderwijs is zo groot dat scholen volgens de werkgroep wettelijk verplicht moeten worden om in onderwijs voor juist hen te voorzien. Kunnen zij – deugdelijk gemotiveerd – aan de plicht niet voldoen, dan dienen zij voor een passende verwijzing zorg te dragen.

De werkgroep concludeert dat deregulering van de inrichtingsvoorschriften voor het vmbo tot de mogelijkheden behoort zonder dat daarmee regulering op een ander niveau nodig wordt. De werkgroep stelt voor om de wet in formele zin te beperken tot bepalingen over de kerndoelen van het vmbo en eindtermen, alsmede tot bepalingen over zaken als examinering, lengte en continuïteit van de opleiding. De verdere inrichting van het onderwijsproces (het «hoe») is dan aan de school zelf. Het schrappen van inrichtingsvoorschriften voor het vmbo betekent dat scholen aanzienlijk

¹ Zie de brief van 21 april 2004, Kamerstukken II, 29 279, nr. 9, en de brief van 9 november 2006, Kamerstukken II, 29 279, nr. 41.

² Zie het rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde, «Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo», Kamerstukken II, 29 279, nr. 44.

meer vrijheid zouden krijgen om invulling te geven aan hun onderwijs. De regels over de sectoren binnen de leerwegen, de opbouw van de sectoren, de verplichte vakken en keuzemogelijkheden binnen de sector-delen zouden vervallen. De vmbo-scholen moeten vervolgens zowel intern als extern duidelijk maken op welke wijze het onderwijs wordt ingericht en hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt verzekerd.

Het rapport van de werkgroep heeft het karakter van een dereguleringsadvies. De werkgroep benadrukt dat het aanpassen of schrappen van regels op zichzelf geen oplossing betekent voor vraagstukken waar het vmbo-veld mee worstelt, zoals het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Wel verwacht zij dat het uitvoeren van de voorstellen in het rapport de ruimte vergroot voor passende oplossingen, die het vmbo zelf kan vormgeven.

De werkgroep heeft over haar conceptrapport de Adviesgroep vmbo geconsulteerd. De Adviesgroep heeft daarbij aangegeven dat de voorstellen van de werkgroep goed aansluiten op haar eigen gedachten over de toekomst van het vmbo. De Adviesgroep onderstreept de noodzaak om tenminste met examenprogramma's (al of niet in de vorm van competenties) te blijven werken. Wel pleit ze voor een programmastructuur met ruimte voor maatwerk. De overheid zou zich echter niet uitsluitend moeten richten op de doorstroomfunctie van het vmbo: het gaat hier ook om funderend onderwijs, dus het fundament zelf moet geborgd blijven. Zeker voor kwetsbare groepen zoals leerwerktraject- en lwoo-leerlingen is deze funderende functie van belang; in de ogen van de Adviesgroep is het niet opportuun om de regels voor zorgleerlingen (nu al) verregaand te verruimen of af te schaffen. De Adviesgroep benadrukt dat eerst vastgesteld moet worden of het onderwijsveld hier klaar voor is, en of dit niet ten koste gaat van toch al kwetsbare leerlingen¹.

De onthechte manier waarop de werkgroep naar de regels over het vmbo heeft gekeken was uiterst nuttig en heeft geleid tot een perspectief met een minimum aan voorschriften. De werkgroep heeft consequent de noodzaak van bepaalde wettelijke voorschriften tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een alternatief juridisch kader dat zich beperkt tot de kerndoelen en eindtermen van het vmbo, de examinering, de opleidingsduur en de maximale verblijfsduur, met daarbij speciale aandacht voor kwetsbare leerlingen. De centrale overheid legt daarbij de kaders van het vmbo vast («het wat») en laat de inrichting van het onderwijs verregaand over aan de onderwijsinstellingen zelf («het hoe»).

De werkgroep Bruikbare rechtsorde geeft aan dat zij zich de voorzichtigheid van de Adviesgroep vmbo heel goed kan voorstellen, en die ook deelt. Haar eigen voorstellen dienen, zo zegt zij, nadrukkelijk te worden gelegd naast de mate waarin het vmbo-veld «toe is aan dergelijke veranderingen».

Het probleem van de gedetailleerde regelgeving voor de inrichting van het vmbo kent uiteraard meer invalshoeken dan alleen de juridische. Ik onderschrijf daarbij de kanttekeningen van de Adviesgroep vmbo. Belangrijk is het algemeen vormende karakter van het funderend onderwijs. Het voortgezet onderwijs biedt leerlingen in de eerste plaats een brede kennisbasis en een kwalitatief goede voorbereiding op een vervolgopleiding en de arbeidsmarkt. Essentiële elementen zoals rekenen en taal moeten worden geborgd. Daarnaast bedient het voortgezet onderwijs een breed scala aan leerlingen. Ook leerlingen met aanvullende zorgbehoeftes moeten zich gegarandeerd weten van goed onderwijs.

Hoewel het streven naar een minimum aan onderwijsvoorschriften op zichzelf een goed uitgangspunt is, kunnen de aanbevelingen van de werkgroep Bruikbare rechtsorde alleen worden gevolgd als deze kernelementen van het vmbo geborgd worden. Ik wil samen met het onderwijsveld de komende jaren onderzoeken welke vrijheidsgraden goed en hanteerbaar

¹ Rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs, pp. 60/61.

zijn voor het vmbo. De eerste voorzichtige stappen zijn inmiddels gezet. De Adviesgroep vmbo onderzoekt of het mogelijk is om meer ruimte te bieden voor regionale invulling in het vmbo-programma om deze beter te doen aansluiten op de regionale vraag van de arbeidsmarkt. Verder zijn diverse wetgevingstrajecten uitgezet, die zich zullen moeten bewijzen. Te noemen zijn de regels over samenwerking vo-bve (met name artikel 25a WVO), de assistentopleiding in het vmbo en de flexibilisering van de vmbo-examens. Deze maatregelen richten zich niet meer enkel en alleen op het vmbo, maar bestrijken in toenemende mate het terrein van de overgang vmbo-mbo. Ik wil de aanbevelingen van de werkgroep dan ook bezien in het licht van deze ontwikkelingen. Ik zie het experiment geïntegreerde leergang vmbo-mbo2 als de eerste stap op weg naar verdere verruiming van de inrichtingsvoorschriften voor het vmbo. Binnen een beperkte setting wil ik evidence based experimenteren met het in elkaar schuiven van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en mbo-opleidingen op niveau 2. Verderop in deze brief ga ik nader in op deze experimenten.

Het veld is complex, de belangen zijn groot en divers. Maar elke wetgevingsstap zal ik afzetten tegen de voorstellen van de werkgroep alsmede toetsen aan de mate waarin de beoogde ingreep bijdraagt aan het oplossen van de door het vmbo-veld ervaren problemen.

Hieronder geef ik een korte terugblik op de ontstaansgeschiedenis van het vmbo, om zo de recente ontwikkelingen in en rond het vmbo, inclusief het rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde voortgezet onderwijs en de Adviesgroep vmbo, in perspectief te plaatsen. Vervolgens zal ik ingaan op de vier toezeggingen.

Vbo en mavo oude stijl

Evenals vandaag de dag volgde begin jaren negentig van de vorige eeuw meer dan 60 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een opleiding in het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) of het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo). Veel van deze leerlingen struikelden echter in het vervolgonderwijs: het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De leerlingen die wèl hun mbo-diploma haalden, deden dat doorgaans met een fikse vertraging. De aansluiting tussen vbo en mavo oude stijl enerzijds en het mbo anderzijds liet dan ook sterk te wensen over. Verschillende oorzaken lagen hieraan ten grondslag. In de eerste plaats kende het vbo alleen schoolexamens. In de tweede plaats kenmerkten vbo en mavo zich door een niveau-indeling per vak (niveaus a tot en met d). Leerlingen deden voor het ene vak bijvoorbeeld examen op het a-niveau en in een ander vak op c-niveau. Voor bedrijven was het mede daardoor onmogelijk een voldoende scherp beeld te krijgen van het kennen en kunnen van de gediplomeerde. Hetzelfde gold wanneer de leerling naar een vervolgopleiding ging. Voor leerlingen was het afsluiten van vakken op verschillende niveaus (zowel hoger als lager) ideaal, maar ook maakte het de waarde van het vbo- en het mavodiploma's diffuus en onherkenbaar.

Invoering vmbo

Om de moeizame aansluiting met het mbo te verbeteren, zijn in augustus 1999 vbo, mavo en het vso-lom en -mlk omgezet in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en het praktijkonderwijs (pro). Een bijkomend maar niet onbelangrijk aspect was de samenvoeging van het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) met het onderwijs aan leerlingen die geïndiceerd waren als «leer- en opvoedingsmoeilijke» leerlingen (lom) tot een ondersteuningsvorm die de naam leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) kreeg. De basis voor deze onderwijsverandering werd gelegd in het advies

«Recht doen aan verscheidenheid» van de commissie Van Veen II (1994)¹. Deze commissie concludeerde dat vbo en mavo oude stijl te weinig rekening hielden met de niveauverschillen tussen leerlingen. Daarnaast leidde de vrije vakkenpakketkeuze tot vakkenpakketten die weinig doorstroom-relevantie hadden. En tot slot waren de scholen niet altijd in staat om in te spelen op de onderwijsvraag van de leerlingen en de verwachtingen van het vervolgonderwijs.

Met de invoering van de leerwegen kwam een einde aan de mogelijkheid om vakken af te sluiten op verschillende niveaus. Tegelijkertijd werden centrale examens in alle leerwegen ingevoerd. De niveaudifferentiatie maakte hiermee plaats voor programmadiifferentiatie. In het vmbo kent elke leerweg zijn eigen niveau.

Naast het verbeteren van de aansluiting op het vervolgonderwijs moest het onderwijs eveneens beter inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen (zoals het wegvallen van de Europese grenzen, de toenemende globalisering en de ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie). Deze ontwikkelingen hebben belangrijke consequenties gehad voor de eisen die het bedrijfsleven aan zijn (toekomstige) werknemers stelt. Kort gezegd, de «baan voor het leven»-mentaliteit moest plaats maken voor een houding, ingesteld op flexibiliteit en brede inzetbaarheid.

Met de invoering van het vmbo werd eens te meer ook de beroepsoriënterende en -voorbereidende functie van het vmbo benadrukt. Het vaststellen van de «Lissabon-doelstellingen» (2002) onderstreepte deze functie. Het vmbo is geen eindonderwijs, maar bereidt jongeren voor op een vervolgopleiding in het mbo en het behalen van een startkwalificatie. Dit leidde vanzelfsprekend tot een aanpassing van de programma-inhoud (in de vorm van geactualiseerde examenprogramma's) en de examinering. Algemene vorming van vmbo-leerlingen speelt in de nieuwe programma's een belangrijke rol, maar is ondersteunend bij de praktijkcomponent.

Koers VO en «Vmbo: het betere werk»: deregulering en maatwerk

In de jaren na de invoering lag het vmbo in de media regelmatig onder vuur. Het vmbo zou te theoretisch zijn, de examenprogramma's waren niet meer van deze tijd en het niveau van met name de centrale examens in de basisberoepsgerichte leerweg was te hoog. Dit beeld stond echter in schril contrast met de dagelijkse onderwijspraktijk op de meeste vmbo-scholen. Tijdens de aanloop naar «Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend»² en de daaruit voortvloeiende uitwerking «Vmbo: het betere werk»³ bleek dat het vmbo wel degelijk op de goede weg was. Een aantal vmbo-scholen greep de mogelijkheden voor verruiming en vernieuwing met beide handen aan. Dit was overigens niet alleen een kwestie van willen, maar vooral van moeten. De afgelopen jaren is de samenleving veranderd en ons beroepsonderwijs sloot daar niet goed op aan. De vmbo-scholen merkten dit als eerste. De problemen concentreerden zich daar in de basisberoepsgerichte leerweg. Daarnaast blijken de problemen in de grote steden complexer, intensiever en geconcentreerder dan elders in het land. De aansluiting van het vmbo op het mbo kan worden verbeterd: nog steeds verlaten teveel leerlingen voortijdig het onderwijs. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, hebben de scholen meer ruimte nodig om maatwerk te kunnen leveren. Geen van boven opgelegde blauwdruk, want de leerwegen en de leerlingen daarbinnen verschillen te sterk van elkaar om te kunnen spreken over «het vmbo». Met «Koers VO» en «Vmbo: het betere werk» is ervoor gekozen om het onderwijsveld meer ruimte te bieden, zodat de scholen beter naar eigen inzicht kunnen werken aan verbeteringen en vernieuwingen van het eigen onderwijs. De overheid beperkt zich in die benadering zoveel mogelijk tot het vaststellen van de kerndoelen en eindtermen en het doen vaststellen van de centrale

¹ «Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting MAVO en VBO. Rapport van de commissie MAVO/VBO – aansluitend onderwijs» (Den Haag, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1994).

² «Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend» (Den Haag, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004) (29 200 VIII, nr. 151).

³ «Vmbo: het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt» (Den Haag, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, april 2005) (30 079, nr. 1).

examens zodat de scholen hun onderwijs in beginsel naar eigen inzicht kunnen inrichten. Een eerste stap is gezet met de tot standkoming van de nieuwe wetgeving voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs per 1 augustus 2006.

Een fors deel van de scholen voor voortgezet onderwijs bleek echter geen of onvoldoende gebruik te maken van de inmiddels geboden grotere ruimte. Of dit nu lag aan de onbekendheid met deze ruimte of aan het feit dat andere prioriteiten de keuzes bepaalden, is op dit moment onduidelijk. Tegelijkertijd werd ook de roep naar regionale inkleuring krachtiger. Maatwerk voor leerlingen en inkleuring naar de wensen van lokale en regionale bedrijven werden als noodzakelijk ervaren. Scholen zochten naar nieuwe vormen van onderwijs waarbij enerzijds wordt aangesloten op de hedendaagse wensen en verwachtingen van de arbeidsmarkt en anderzijds op de belevingswereld van de leerlingen. Dit heeft onder meer geleid tot creatieve pedagogische en didactische werkvormen zoals werkplekkenstructuur en leerpleinen, de leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg, de assistentopleiding (niveau 1) in het vmbo, de centrale schriftelijke en praktische examens (cspe) in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen, het schrappen van de maximering van het aantal stage-uren in leerjaar 3 van het vmbo en de voorgenomen verruiming van de planprocedure.

Adviesgroep vmbo

In vervolg op «Koers VO» schetst de notitie «Vmbo: het betere werk» de verdere doorontwikkeling van het vmbo. In de notitie worden concrete maatregelen genoemd op het gebied van onderwijspersoneel, praktijklokalen, onderwijsprogrammering en examinering om het vmbo praktischer in te vullen. De globalisering van de kerndoelen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de vernieuwing van de kwalificatiestructuur in het mbo boden tegelijkertijd de gelegenheid om de doorlopende leerlijn onderbouw vo-bovenbouw vmbo-mbo goed neer te zetten. De Adviesgroep vmbo is gevraagd om samen met scholen, vervolgonderwijs en bedrijfsleven na te gaan of er voldoende ruimte is voor regionale inkleuring, binnen welke kaders deze kon worden vergroot en wat de gevolgen zijn voor de programmering en de examens. Het richtpunt hierbij is het belang van leerlingen bij maatwerk en een doorlopend leerlijn naar het mbo. Het eerste rapport van de Adviesgroep, «Voortvarend vmbo», is een belangrijke bouwsteen in de doorontwikkeling van het vmbo¹.

De Adviesgroep benoemde in het rapport twee quick wins:

- In de eerste plaats het beperken van het vakkenvoorschrift voor het sectordeel tot één doorstroomrelevant vak. Het tweede vak zou door de leerlingen zelf gekozen moeten worden. De Platforms beroepsgerichte vakken hebben hun voorkeur aan mij kenbaar gemaakt. De gesprekken met de Mbo Raad hierover zijn nog gaande.
- De tweede quick win was het vereenvoudigen van de procedure om vanuit de gemengde leerweg toegelaten te worden tot de havo. Het laten vallen van de hiervoor vereiste inspectietoestemming is inmiddels opgenomen in het wetstraject vereenvoudiging voorzieningenplanning.

Sinds het rapport «Voortvarend vmbo» heeft de Adviesgroep scenario's ontwikkeld waarmee een beeld kan worden gegeven van de gevolgen voor de examinering indien meer of minder ruimte wordt vrijgegeven voor een schooleigen invulling van het programma. Dit beeld wordt begin 2008 gecombineerd met de laatste rapportage van de Adviesgroep vmbo waarin ingegaan wordt op de ruimte in de wet- en regelgeving en op het gebruik ervan door scholen. Ik wil dit rapport gebruiken om de scholen zonder meer bewust te laten worden van de toegenomen ruimte die de per 1 augustus 2007 geglobaliseerde examenprogramma's vmbo bieden.

¹ Zie Adviesgroep vmbo, «Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte» (Den Haag, mei 2006) en de beleidsreactie op het rapport, 30 079, nr. 8) van 9 oktober 2006 op www.minocw.nl/vmbo.

Examinering

In «Koers VO» is ook de wens naar flexibiliteit van examens in vorm en tijd verwoord. In de «Uitwerkingsnotitie examens voortgezet onderwijs» van 16 december 2004¹ is deze wens verder uitgewerkt. Dit leidde onder meer tot de modernisering van de centrale examens van de beroepsgerichte vakken. In de centraal schriftelijke en praktische examens (cspe) worden theorie en praktijk gebundeld in een enkel centraal examen. Daarnaast is de mogelijkheid geïntroduceerd om leerlingen in het voorlaatste leerjaar centraal examen te laten doen in een of meer vakken van het eindexamen (vervroegd examen)². Zeer onlangs is in het Staatsblad verschenen de wet die het onder meer mogelijk maakt dat vmbo-leerlingen vakken laten volgen op een hoger niveau³.

In het plenaire debat over het desbetreffende wetsvoorstel (Kamerstuk 30 988) d.d. 12 juni 2007 zijn verschillende vragen, waarvan enkele vastgelegd in moties, onbeantwoord gebleven. Zoals toegezegd ga ik daar nu – in het licht van het rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde, de totstandkoming van het vmbo en de Adviesgroep vmbo – op in.

In de eerste plaats heb ik toegezegd om na te gaan of het mogelijk gemaakt kan worden dat leerlingen een of twee vakken op een lager niveau dan hun huidige leerweg volgen, met uitsluiting van de vakken Nederlands, Engels en wiskunde⁴. Mijn standpunt, al verwoord tijdens het debat, dat het afsluiten van een vak op een lager niveau dan de eigen leerweg, al of niet met compensatieverplichtingen, niet gewenst is, wijzigt niet. Eerder in deze brief heb ik de bevindingen van de Commissie Van Veen genoemd. Leerlingen vakken kunnen laten volgen op een lager niveau zou een terugkeer betekenen naar de situatie vóór de invoering van het vmbo. Een dergelijke mogelijkheid gaat ten koste van de waarde en de herkenbaarheid van het vmbo-diploma. Het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt zouden hierdoor geen scherp zicht meer hebben op de kennis en kunde van leerlingen, wat de overgang van vmbo naar mbo allesbehalve ten goede komt. Selectie en plaatsing van een leerling in het vmbo gebeurt nu op basis van onderscheidende en herkenbare programma's van de verschillende leerwegen. Leerlingen examens laten doen op een lager niveau dan de eigen leerweg doet hier ernstig afbreuk aan.

In het plenaire debat over examinering is eveneens de toezegging gedaan om na te gaan of leerlingen herexamen kunnen doen op het reguliere niveau, wanneer een onvoldoende is behaald voor een vak op een hoger niveau⁵. Een herexamen is per definitie het opnieuw afleggen van een examen. Als gedurende de bovenbouwperiode blijkt dat een vak afleggen op een hoger niveau te hoog gegrepen is, kan de leerling zonder probleem opteren voor hetzelfde vak op zijn eigen onderwijsniveau. Het schoolexamen biedt hier meer dan voldoende ruimte voor. Zodra hij of zij echter het centraal examen afgelegd heeft, is er geen weg terug. Ik wil «shopgedrag» voorkomen. De leerling die een onvoldoende haalt voor een vak op een hoger niveau, verkeert in principe in dezelfde positie als een leerling met alleen vakken op hetzelfde niveau. Iedere leerling heeft dezelfde herkansingsmogelijkheid. Bovendien zou het tot ernstige uitvoeringsproblemen leiden i.v.m. de voorschriften over een juiste registratie van de examengegevens bij de IB-Groep t.b.v. de toezichthoudende taak van de Inspectie.

In het Algemeen Overleg over het Besluit Samenwerking VO-BVE is toegezegd om na te gaan of het mogelijk is om vakken te laten sprokkelen aan reguliere scholen voor voortgezet onderwijs⁶. Op dit moment kan het reguliere voortgezet onderwijs wettelijk alleen voltijdse onderwijstrajecten aanbieden. Aan het eventueel openen van de mogelijkheid om losse vakken aan een vo-school te volgen, gaat een principiële discussie vooraf

¹ Kamerstukken II, 2004/5, 29 800 VIII, nr. 152.

² Staatsblad 2007, 94. Besluit van 17 februari 2007, houdende wijziging van het Inrichtingsbesluit W.V.O. en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. onder meer in verband met het voorzien in de mogelijkheid van het afleggen van centraal examen in het voorlaatste leerjaar.

³ Staatsblad 2007, 441, Wet van 18 oktober 2007, houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs onder meer in verband met enkele aanpassingen in de inrichtings- en examenvoorschriften met betrekking tot het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

⁴ Motie 30 988, nr. 10.

⁵ Motie 30 988, nr. 12.

⁶ Toezegging 26 695, nr. 38.

over de rol, de positie en de bekostiging van het volwassenenonderwijs en de staatsexamencommissie ten opzichte van het reguliere voortgezet onderwijs. In lijn met mijn reactie op het rapport van de werkgroep Bruikbare rechtsorde, opteer ik niet voor de mogelijkheid van sprokkelen van vakken aan een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Er zijn diverse trajecten uitgezet om tot meer ruimte voor maatwerk en betere overgangen te komen. Deze zullen zich eerst moeten bewijzen voordat een dergelijke principiële keuze aan de orde kan komen. Bovendien kan het onderzoek naar een andere weging van de prestaties voor het centraal examen, toegezegd in mijn recente brief over het verschil tussen school- en centraal examen¹, leiden tot een zwaardere weging van het centraal examen. Dat zal invloed hebben op de ruimte van scholen voor de eigen (regionale) invulling van het onderwijsprogramma in het schoolexamen. Op deze mogelijke effecten zal ik ingaan naar aanleiding van de uitkomsten van het genoemde onderzoek.

Experiment geïntegreerde leergang vmbo-mbo2

Voor het gericht bestrijden van de uitval tijdens de overgang vmbo-mbo is een nauwe samenwerking tussen vmbo en mbo noodzakelijk. Ondanks de goede initiatieven die in het kader van terugdringing van het voortijdig schoolverlaten worden ontplooid op het terrein van samenwerking tussen vmbo en mbo, vindt die samenwerking in het algemeen nog onvoldoende plaats. In feite ontbreekt de harde noodzaak tot samenwerking en opereren beide onderwijsinstellingen onafhankelijk van elkaar. Een eerste stap in het vergroten van de wederzijdse afhankelijkheid is dat de komende tijd geëxperimenteerd wordt met meer structurele oplossingen voor deze vorm van uitval. Er wordt op dit moment in negen projecten gewerkt aan een betere programmatische afstemming tussen het vmbo en het mbo². Deze projecten zullen binnen afzienbare termijn worden uitgebreid met een experiment waarbij het vmbo en een mbo-2 opleiding in één opleidingstraject worden aangeboden. Begin 2008 maak ik bekend onder welke condities dit gebeurt. Hoewel dit experiment zich niet enkel en alleen op het vmbo richt, zal ik bij het vaststellen van de condities rekening houden met de aanbevelingen van de werkgroep Bruikbare rechtsorde. Deze leergang start in het derde leerjaar van het vmbo en duurt tot en met het tweede ar van het mbo, en is in eerste instantie bedoeld voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg die het grootste risico lopen om uit te vallen. Voor deze leerlingen wordt in goede samenwerking tussen vmbo- en mbo-instellingen nagegaan waar zij het onderwijs zullen volgen: op de vmbo- of op de mbo-locatie. Hierdoor hebben de leerlingen te maken met één opleiding, op één locatie en met één pedagogisch-didactische aanpak. Het onderwijs dat in de leergang wordt aangeboden, is zeer praktijkgericht, wa aansluit bij de leerstijl van de beoogde doelgroep. Meer in het bijzonder voor leerlingen die het best met hun handen leren. Nu al kunnen vmbo-scholen en ROC's afspraken maken over aansluitende trajecten. In de door de voorzitter van de inmiddels opgeheven Taskforce Jeugdwerkloosheid genoemde vmbo-vakcolleges zal op die manier gewerkt worden, waarbij ook in de onderbouw van het vmbo meer tijd aan techniek wordt besteed. Inmiddels zijn gesprekken gestart om lopende projecten in de diverse regio's, het idee van de vakcolleges, ideeën rond regionale praktijkcentra en de leergang geïntegreerd vmbo-mbo zoveel als mogelijk in een pilot vorm te geven. Hierdoor kan ook een optimaal gebruik worden gemaakt van de stageplaatsen, leerbanen en uiteindelijk arbeidsplaatsen die de regionale bedrijven bieden in het gehele traject van de leergang.

¹ Kenmerk (31 200 VIII, nr. 4) van 19 september 2007.

² N.a.v. de Regeling vernieuwende projecten doorlopende leerlijnen vmbo/mbo (kenmerk VO/OK-2005/48505 van 13 november 2005), ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samenvattend

In de afgelopen maanden is het vmbo diverse keren ter sprake gekomen. In de eerste plaats in het kader van het rapport «Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo» van de werkgroep Bruikbare rechtsorde

voortgezet onderwijs. Het Kabinet hecht veel belang aan het terugdringen van de regeldruk. De onthechte manier waarop de Werkgroep naar de regels over het vmbo heeft gekeken, is vruchtbaar geweest en heeft geleid tot een perspectief met een minimum aan voorschriften. De Werkgroep heeft consequent de noodzaak van bepaalde voorschriften tegen het licht gehouden. Deze aanpak spreekt mij aan.

Wel wil ik benadrukken dat het rapport van de werkgroep het karakter heeft van een dereguleringsadvies. De werkgroep benadrukt dat het aanpassen of schrappen van regels op zichzelf geen oplossing betekent voor vraagstukken waar het vmbo-veld mee worstelt, zoals het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en de doorstroom naar het vervolgonderwijs. Wel verwacht zij dat het uitvoeren van de voorstellen in het rapport de ruimte vergroot voor passende oplossingen, die het vmbo zelf kan vormgeven.

Ik wil benadrukken dat het verminderen van wettelijke voorschriften gepaard moet gaan met het blijven borgen van het funderend karakter van het voortgezet onderwijs en van de positie van de kwetsbare leerlingen. De aanbevelingen van de werkgroep kunnen dan ook niet zonder meer doorgevoerd worden. Bij het uitvoeren van de voorstellen van de werkgroep zullen we stap voor stap onze weg moeten vinden en moeten ervaren welke vrijheidsgraden goed en hanteerbaar zijn voor het vmbo. We hebben diverse trajecten uitgezet om tot meer ruimte voor maatwerk en betere overgangen te komen, en die moeten zich in de komende periode gaan bewijzen. Duidelijk is wel dat deze maatregelen zich niet meer enkel en alleen op het vmbo richten, maar in toenemende mate het terrein van de overgang vmbo-mbo bestrijken. Te denken valt bijvoorbeeld aan de regels over samenwerking vo-bve (met name artikel 25a WVO), de assistentopleiding in het vmbo en de flexibilisering van de vmbo-examens. De experimenten rond de integratie van vmbo en mbo2 zijn hier eveneens een goed voorbeeld van. Begin 2008 maak ik bekend onder welke condities de geïntegreerde leergang vmbo-mbo2 plaatsvindt. Ik wil de aanbevelingen van de werkgroep dan ook bezien in het licht van deze ontwikkelingen. Het veld is complex, de belangen zijn groot en divers. Maar zoals al gezegd: elke wetgevingsstap zal ik afzetten tegen de voorstellen van de Werkgroep alsmede toetsen aan de mate waarin de beoogde ingreep bijdraagt aan het oplossen van de door het vmbo-veld ervaren problemen zoals de doorstroom vmbo-mbo en het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Op deze manier wil ik de noodzaak van ingrepen kunnen onderbouwen en eventuele toekomstige aanpassingen zorgvuldig kunnen afstemmen op de wensen en noodzaak in het onderwijsveld.

Een van de maatwerktrajecten waarmee ik op korte termijn wil starten zijn de experimenten rond de geïntegreerde leergang vmbo-mbo2. In deze projecten worden het vmbo en een mbo-2 opleiding in één opleidings-traject wordt aangeboden. Deze leergang is in eerste instantie bedoeld voor leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg die het grootste risico lopen om uit te vallen. Deze leerlingen hoeven op deze manier de fysieke stap van hun vertrouwde vmbo-school naar het ROC niet te maken, zodat zij te maken hebben met één opleiding, op één locatie en met één pedagogisch-didactische aanpak.

Als de experimenten vmbo-mbo2, mede in relatie tot de ontwikkelingen in het vmbo en het mbo, hiertoe aanleiding geven, zal ik een voorstel doen de WVO aan te passen.

Naast de experimenten zal ik ook de overige vmbo-ontwikkelingen nauwlettend in de gaten houden. Vmbo-scholen zoeken (in toenemende mate) ruimte om een programma-aanbod te ontwikkelen dat is afgestemd op interesses en mogelijkheden van de leerlingen en ontwikkelingen in het mbo en de regionale arbeidsmarkt. Scholen proberen samen met hun

omgeving nieuwe antwoorden te vinden om leerplichtige leerlingen te blijven boeien en te binden aan het onderwijs. Deze inspanningen hebben in elk geval bij ouders van vmbo-leerlingen tot resultaat geleid. Uit de Onderwijsmeter 2007 blijkt dat ouders het vmbo met een 7,3 waarderen (een licht stijgende lijn sinds de eerste meting in 2003). De inspanningen hebben helaas nog niet tot een herwaardering onder de overige Nederlanders geleid.

Naast de groeiende positieve waardering is sprake van een zoeken naar een passend programma-aanbod in de afgelopen jaren dat heeft geleid tot een diverse regionale initiatieven (zowel in de vorm van brede als smalle programma's). Sport, Dienstverlening en Veiligheid (SDV), de ict-route, techniek in de gemengde leerweg, techniek-breed en vmbo-intersectoraal zijn daar goede voorbeelden van.

Uit onderzoek van de Adviesgroep blijkt echter dat de per 1 augustus 2007 globaliseerde examenprogramma's meer dan voldoende ruimte bieden om de schooleigen en regionale programmavarianten in te passen. Op dit moment lijkt er dan ook weinig behoefte aan nieuwe programma's te zijn. Tegelijkertijd constateer ik dat de scholen zich nog nauwelijks bewust zijn van de ruimte die de globalisering van de bestaande programma's biedt voor een eigen (regionale) inkleuring. De globalisering is eenvoudigweg nog te recent en de voorlichting is nog niet goed op gang gekomen. Begin 2008 zal de Adviesgroep vmbo een rapport uitbrengen over de bestaande ruimte voor een meer regionale invulling van de beroepsgerichte vakken in het vmbo. Hierin zal ook worden ingegaan op de wijze waarop scholen meer bewust gemaakt kunnen worden van deze bestaande ruimte en hoe deze eigen invulling het beste geborgd kan worden in het schoolexamen. Tot slot buigt de Adviesgroep zich, in het licht van de discussie over het verschil tussen het school- en het centraal examen, over de vraag wat de consequenties zijn van een eventuele aanpassing van de verhouding centraal examen-schoolexamen in het vmbo (zowel in lesstof als weging) voor de programmering. Mocht besloten worden tot een verzwaring van het centraal examen dan zal dat de huidige ruimte voor de eigen (regionale) invulling van het onderwijsprogramma in het schoolexamen beperken.

Tot slot

Bij deze heb ik aan een aantal toezeggingen aan uw Kamer voldaan. Daarnaast heb ik een schets gegeven van een aantal ontwikkelingen binnen het vmbo. Deze brief vormt echter een momentopname. In de komende periode wil ik mij samen met u richten op de vraag wat de vmbo-scholen nog meer nodig hebben om kwalitatief goed onderwijs te kunnen verzorgen. Ik betrek daarbij graag de bevindingen van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (januari 2008). Daarnaast wil ik, mede in het licht van de strategische agenda mbo (voorjaar 2008) en de wens te komen tot een sterkere beroepskolom, de Kwaliteitsagenda VO, de Adviesgroep vmbo en het rapport «Doorstroom en talentontwikkeling» van de Onderwijsraad, bezien hoe we het vmbo verder kunnen versterken en het die ruimte, ontwikkelingsmogelijkheden en status kunnen geven die het verdient.

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