

wijs arbeid
data zorg
onderwijs
zekerheid
etenschap
rg welzijn
mobiliteit
jn beleids-

evaluatie, monitoring,
effectonderzoek en data



Evaluatie van de Regeling doorontwikkeling vmbo

Adrie Claassen | Jos van Kuijk

November 2009



Evaluatie
van de Regeling
doorontwikkeling vmbo

Adrie Claassen | Jos van Kuijk

November, 2009

Projectnummer: 34000430

© 2009 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Managementsamenvatting

Doel en inhoud van het onderzoek

In de periode van 2004 tot eind 2007 hebben scholen voor voortgezet onderwijs van het ministerie van OCW extra middelen ontvangen om de kwaliteit van het onderwijs in hun vmbo-afdelingen te verbeteren en meer in overeenstemming te brengen met nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. De toedeling van de middelen aan de scholen is nader uitgewerkt in de Regeling doorontwikkeling vmbo.¹ In dit onderzoek is deze regeling geëvalueerd.

Het verstrekken van deze extra middelen aan de scholen is voortgekomen uit het beleidsplan Koers VO 'De leerling geboeid, de school ontketend'(2004). De term 'doorontwikkeling' maakt evenwel duidelijk dat er ook vóór 2004 met de zogenoemde Impulsregeling al een start gemaakt was met het vernieuwen van het vmbo. Ook in de jaren van de Regeling doorontwikkeling vmbo zijn er nog andere regelingen in het leven geroepen om extra middelen beschikbaar te stellen aan het vmbo. De Regeling doorontwikkeling vmbo richtte zich in hoofdzaak op een inhoudelijke vernieuwing. In de regeling werden de volgende vijf thema's genoemd:

- de menselijke maat, met name gericht op kleinere klassen
- maatwerk voor de individuele leerling
- programmatische vernieuwing, bijv. in de vorm van intra- en intersectorale programma's
- doorlopende leerlijnen vmbo-mbo, zowel onderwijsinhoudelijk als pedagogisch-didactisch
- regionale en arbeidsmarktrelevante opleidingen

De evaluatie van deze regeling beoogt inzicht te geven in zowel het gebruik van deze aanvullende middelen – zoals de keuze van de thema's en de samenwerkingsrelaties – als in de opbrengsten. Wat het gebruik van de regeling betreft, gaat het daarbij ook om de vraag of de extra middelen zijn ingezet voor de thema's en onderwijstypen waarvoor zij bedoeld waren.

Om deze vragen te beantwoorden zijn in eerste instantie verkennende gesprekken gevoerd met een aantal velddeskundigen. Op basis van deze gesprekken is een vragenlijst gemaakt, die telefonisch is afgenomen bij 40 directeurs van vmbo-scholen.² Bij de selectie van deze scholen is gezorgd voor een evenwichtige spreiding over het land.

1 De oorspronkelijke Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005 is gedateerd op 13 november 2004. Daarna zijn er wijzigingen aangebracht en is de regeling verlengd op 2 november 2005 en 9 augustus 2006.

2 Wanneer we hier spreken over vmbo-scholen bedoelen we ook de vmbo-afdelingen van brede scholengemeenschappen en de scholen die deeluitmaken van een ROC of AOC.

Uitkomsten met betrekking tot het gebruik van de regeling

Bij de telefonische enquête bleek dat de regeling bij meer directeuren in de herinnering voortleeft dan op basis van de verkennende gesprekken verwacht mocht worden. Dat wil overigens niet zeggen dat men zich alle thema's uit de regeling nog goed herinnerde. En het is ook niet helemaal uitgesloten dat sommigen de regeling verward hebben met een andere regeling.

In de tweede plaats hebben we geen aanwijzingen gevonden dat de middelen uit de regeling op grote schaal gebruikt zijn voor havo- en vwo-leerlingen. Dat beeld was naar voren gekomen uit de gesprekken met de velddeskundigen en vertegenwoordigers van de platforms. Weliswaar hebben we in enkele gevallen gehoord dat hiervan wel sprake is geweest en hebben sommige anderen te kennen gegeven dit niet uitgesloten te achten, maar het merendeel van de geïnterviewde directeuren zegt er zeker van te zijn dat de middelen uit deze regeling op hun school niet gebruikt zijn voor havo- en vwo-leerlingen.

Dat wil echter nog niet zeggen, dat de middelen alleen zijn aangewend voor de vijf thema's die in de regeling worden genoemd. Ruim zestig procent van de geïnterviewden – en op de categoriale vmbo's een nog groter deel – geeft aan dat de middelen uit deze regeling mede zijn gebruikt voor verbouwingen en aanpassingen van praktijklokalen. Dat is zowel gebeurd in de periode voordat hiervoor een specifieke regeling is uitgevaardigd – 2006 – als daarna. In de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving bedroeg de standaardbijdrage immers maar zestig procent van de kosten. We mogen evenwel aannemen dat de verbouwingen en aanpassingen verband hielden met de thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo, zoals werken in kleine groepen en maatwerk.

Vervolgens kregen we bij de telefonische interviews de bevestiging dat het op de meeste scholen gebruik was om de middelen uit de Regeling doorontwikkeling samen te voegen met andere budgetten voor vernieuwing van het onderwijs. Het merendeel van de directeuren geeft aan ook eigen middelen te hebben ingezet, maar nagenoeg iedereen was het erover eens dat de extra middelen voor een versnelling van het vernieuwingsproces hebben gezorgd. De specifieke bijdrage van de Regeling doorontwikkeling vmbo aan dit versnellingsproces kon door de meeste geïnterviewden niet worden aangegeven. Omdat de budgetten werden samengevoegd zijn er voor de Regeling doorontwikkeling vmbo meestal geen afzonderlijke praktijkplannen geschreven en ook bij de verantwoording ervan bij de jaarrekeningen is van herkenbaarheid niet altijd sprake.

Waargenomen opbrengsten

Zowel bij de verkennende gesprekken als bij de telefonische enquête bleek dat er in de afgelopen jaren op heel veel vmbo-scholen vernieuwingstrajecten in gang zijn gezet. Van de vijf thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo hebben het leveren van maatwerk voor de individuele leerling, het ontwikkelen van nieuwe programma's en de afstemming met het mbo (doorlopende leerlijnen) de meeste aandacht gekregen. Het beleidsplan Koers VO heeft daarbij volgens de meeste respondenten slechts een bescheiden rol gespeeld. Bij de vernieuwingen is regelmatig samengewerkt met andere vmbo-scholen in de regio of met scholen binnen hetzelfde

bestuur. Met een of meer mbo-scholen heeft vrijwel iedere vmbo-school samenwerking gezocht. In veel gevallen heeft dat tot een hechte samenwerking geleid, maar er zijn ook situaties waarin de samenwerking veel moeizamer van de grond komt. Ondersteuning bij de vernieuwingsprocessen hebben de scholen vooral ingeroepen bij de landelijke pedagogische centra.

Kijken we naar de door de respondenten waargenomen effecten van de gerealiseerde vernieuwingen, dan zijn de toename van de keuzemogelijkheden voor de leerlingen en het plezier van zowel leerlingen als docenten de onderwerpen die het vaakst in positieve zin worden genoemd. Ook ten aanzien van de overdracht naar het mbo is het merendeel redelijk positief en dat geldt in iets mindere mate ook voor de verkleining van de uitval. Wat dit laatste betreft speelt daarbij mee dat die uitval op een deel van de scholen – met name in landelijk gebied – ook voorheen al klein was. Omdat de slagingspercentages op veel scholen ook eerder al goed waren, wordt er ook op dit terrein weinig vooruitgang gemeld. Ten aanzien van de relatie met de bedrijven en de afstemming op de regionale arbeidsmarkt valt op dat er door de directeurs van scholen in stedelijk gebied vrijwel geen vooruitgang wordt gemeld. Op deze scholen hebben deze terreinen ook veel minder aandacht gekregen dan op scholen in landelijk gebied.

De geïnterviewden zijn verdeeld over de vraag hoe eventuele toekomstige extra middelen zouden moeten worden toegekend, maar we zien – net als bij de verkennende gesprekken – wel een zekere samenhang met de functie. Algemeen directeurs hebben doorgaans een voorkeur voor lumpsum, afdelingsdirecteurs van het vmbo neigen meer naar geormerkte middelen. Directeurs van categorale vmbo's zijn in dit opzicht onderling het meest verdeeld. Voor ongeveer het derde deel van de ondervraagden maakt het weinig uit welke instantie eventuele extra middelen zou moeten verdelen. De overigen neigen wat dit betreft meer naar een verdeling van de middelen door OCW dan door intermediaire instanties zoals de VO-Raad of de Platforms vmbo.

Inhoud

Managementsamenvatting	iii
1 Inhoud van het onderzoek	1
1.1 Inleiding	1
1.2 De evaluatievragen	1
1.3 De onderzoeksopzet en verloop van het veldwerk	2
1.4 Indeling van dit rapport	3
2 Vernieuwingen in het vmbo: een beknopt historisch overzicht van de belangrijkste regelingen	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Voorafgaande regelingen	5
2.2.1 Het Actieprogramma versterking vmbo en de Impulsregeling	5
2.2.2 Het Axis-programma en het Ambitieprogramma Bèta/techniek	7
2.3 Koers VO en de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005	8
2.3.1 Koers VO en vormen van verbindend leren	8
2.3.2 De Regeling doorontwikkeling vmbo	9
2.4 Andere regelingen	11
2.4.1 De Regeling innovatiearrangement en de innovatieagenda	11
2.4.2 Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006	12
2.4.3 Regelingen doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo	13
2.5 Recente andere innovatieve ontwikkelingen	14
2.5.1 Expeditie durven, delen, doen	14
2.5.2 De opkomst van het vmbo-vakcollege	15
2.6 Samenvatting	15
3 Bevindingen uit de verkennende gesprekken	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Bekendheid met de Regeling doorontwikkeling vmbo	17
3.3 De keuze van de thema's	18
3.4 Bereikte effecten en doelmatigheid van de Regeling doorontwikkeling	21
3.5 Rechtmatigheid van het gebruik van de Regeling doorontwikkeling	23
3.6 Oormerken of niet?	24
3.7 Samenvatting	24

4	Verslag van de telefonische enquête	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Selectie en benadering van de scholen	27
4.3	Kenmerken van de 40 scholen en hun respondenten	28
4.4	Bekendheid met de Regeling doorontwikkeling vmbo	31
4.5	De keuze van de thema's en de vernieuwingsgezindheid van scholen	32
4.6	Samenwerking en ondersteuning	36
4.7	Bereikte resultaten	39
4.8	Doelmatigheid en rechtmatigheid van het gebruik van de middelen	41
4.9	Wensen bij toekomstige regelingen	45
4.10	Samenvatting	48
5	Slotbeschouwing	51
	Literatuur	53

1 Inhoud van het onderzoek

1.1 Inleiding

In de periode van begin 2004 tot eind 2007 hebben scholen voor voortgezet onderwijs van het ministerie van OCW extra middelen ontvangen om de kwaliteit van het onderwijs in hun vmbo-afdelingen te verbeteren en meer in overeenstemming te brengen met nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Het verstrekken van deze extra middelen aan de scholen is voortgekomen uit het beleidsplan Koers VO 'De leerling geboeid, de school ontketend'. De toedeling van de middelen is nader uitgewerkt in de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005 (13 november 2004) en de latere wijzigingen van 2 november 2005 en 9 augustus 2006. In de oorspronkelijke regeling was een evaluatie voorzien in 2006. Omdat de regeling sindsdien verlengd is tot 2008, vindt deze evaluatie nu pas plaats. Het ITS heeft van het ministerie van OCW de opdracht gekregen de evaluatie van deze regeling uit te voeren.

In paragraaf 1.2 van dit inleidende hoofdstuk worden de evaluatievragen weergegeven en besproken. De onderzoeksopzet komt in paragraaf 1.3 aan de orde, waarna in paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de verdere opbouw van het onderzoeksrapport.

1.2 De evaluatievragen

In de regeling worden vijf thema's genoemd, waarvoor de extra middelen moeten worden ingezet. De nadere omschrijving van deze thema's wordt in hoofdstuk 2 weergegeven. In algemene zin gaat het om:

- het bevorderen van de menselijke maat;
- het leveren van maatwerk;
- programmatische vernieuwing;
- doorlopende leerlijn vmbo-mbo;
- regionale en arbeidsmarktrelevante opleidingen.

In de offerteaanvraag van het ministerie wordt gesteld dat aan de specifieke aspecten van de thema's die binnen de regeling worden onderscheiden, door de scholen activiteiten zouden moeten worden verbonden. Vervolgens wordt een zevental evaluatievragen opgesomd die we hier integraal overnemen:

- a Aan welke thema's hebben scholen voor vmbo gewerkt en waarom?
- b Hebben scholen aansluiting gezocht bij het beleidsplan Koers VO?
- c Wat zijn de opbrengsten van deze activiteiten in de school?
- d Is er aansluiting gezocht bij andere thema's?
- e Welke vormen van ondersteuning hebben scholen gebruikt?
- f Heeft de school samengewerkt met andere scholen voor vmbo of het roc?
- g Heeft het bevoegd gezag de gelden voor doorontwikkeling anders ingezet en waarom?

In deze reeks van vragen zijn vier verschillende aspecten te onderscheiden. Het eerste aspect heeft betrekking op de *inhoudelijke invulling* of onderbouwing van het gebruik van de regeling. Onder die noemer kunnen de vragen naar de thema's (a), de aansluiting bij andere thema's (d) en/of bij Koers VO (b) gerangschikt worden.

Als tweede aspect kunnen de vragen naar *samenwerkingsrelaties* gezien worden. Het gaat daarbij zowel om de samenwerking met andere scholen voor vmbo of met roc's (f) en vormen van ondersteuning (e). Deze samenwerkingsrelaties hangen overigens nauw met de inhoudelijke invulling samen.

De vraag naar de opbrengsten van de uitgevoerde activiteiten (c) heeft te maken met de *doelmatigheid* van de regeling. Daarbij moet wel worden aangetekend dat op voorhand al te verwachten was dat er vermoedelijk weinig of geen mogelijkheden zijn om objectieve effecten vast te stellen, die rechtstreeks met de regeling in verband kunnen worden gebracht. Het gaat daarom eerder om de vraag of de scholen zelf effecten waarnemen. Ook de vraag of de scholen de hen toegekende middelen zo efficiënt mogelijk hebben aangewend laat zich vermoedelijk alleen beantwoorden op basis van wat de scholen daar zelf van vinden.

Het laatste aspect tenslotte is de vraag naar de *rechtmatigheid* van het gebruik van de extra middelen. Dat aspect komt met name in de laatste vraag (g) aan de orde. Het gaat er dan zowel om of de scholen (een deel van) de middelen hebben ingezet voor zaken waarvoor de regeling niet bedoeld was (dus voor andere zaken dan de doorontwikkeling van het vmbo) als om de vraag of de middelen zijn ingezet voor zaken die door het bevoegd gezag van de school wel als doorontwikkeling van het vmbo worden beschouwd, maar die niet als zodanig in de regeling of in Koers VO worden genoemd. In het laatste geval geven de scholen (c.q. hun bevoegd gezag) een eigen invulling aan het begrip 'doorontwikkeling'.

1.3 De onderzoeksopzet en verloop van het veldwerk

Een evaluatieonderzoek zoals het onderhavige vergt een opzet die deels kwalitatief en deels kwantitatief van aard is. Bij de kwalitatieve benadering gaat het vooral om de verdieping en het inzicht, bij de kwantitatieve benadering staan de verbreding van de resultaten en de representativiteit centraal.

Het onderzoek is gestart met verdiepende gesprekken op enkele vmbo-scholen en met enkele sleutelfiguren. Het ging daarbij om respondenten die al jaren bij het vmbo zijn betrokken. Desondanks werd bij die gesprekken al snel duidelijk dat de Regeling doorontwikkeling bij vrijwel iedereen uit het geheugen was verdwenen. Scholen herinneren zich nog heel goed dat er in de afgelopen jaren additionele middelen beschikbaar waren voor het vmbo, maar omdat het een hele reeks van regelingen betrof die elkaar in tijd opvolgden, maar soms ook in de dezelfde periode beschikbaar waren, had vrijwel niemand van de gesprekspartners nog een goed beeld van de afzonderlijke regelingen. Bovendien werd de Regeling doorontwikkeling door hen vaak verwisseld met regelingen die een meer tastbaar product opleveren zoals de inrichting van praktijklokalen of de aanschaf van ict-programmatuur.

Door één van de gesprekpartners werd ons vervolgens aangeraden gesprekken met vertegenwoordigers van enkele platforms vmbo te gaan voeren. In overleg met het ministerie van OCW hebben we dit advies opgevolgd. De gesprekspartners zijn zo gekozen dat alle sectoren alsook de intersectorale platforms vertegenwoordigd zijn. Het voordeel van deze gesprekspartners is dat zij niet alleen informatie hebben over het gebruik van regelingen op de school waarop zij als schoolleider werkzaam zijn of zijn geweest, maar ook op de andere scholen die lid zijn van het betreffende platform. Ook bij deze gesprekken moesten we vaststellen dat de Regeling doorontwikkeling als zodanig zelden voortleeft in de herinnering, maar nadat we de regeling hadden gemaïld, bleken zij zeer relevante informatie over het gebruik ervan te kunnen geven. Dat leidde op zichzelf al behalve tot een verdieping ook tot een verbreding van ons inzicht in het gebruik van de regeling door de scholen.

Voor de verbredingsfase van het onderzoek hadden we in het onderzoeksvorstel de keuze opengelaten tussen ofwel het voorleggen van een digitale vragenlijst aan een representatieve steekproef van vmbo-scholen ofwel een telefonische enquête onder een beperkter aantal scholen. Reeds na de eerste verkennende gesprekken was duidelijk dat een digitale vragenlijst weinig respons zou opleveren met bovendien een aanzienlijk risico voor onbetrouwbare antwoorden. Ook het ministerie was voorstander van een telefonische enquête waarbij de mogelijkheid geopperd werd om de regeling vooraf aan de gesprekspartners te mailen. Het voordeel van een telefonische ondervraging is dat kan worden doorgevraagd, wanneer de antwoorden niet duidelijk zijn. De kennis die in de eerste fase is opgedaan, kan bij het doorvragen behulpzaam zijn. Bij de telefonische enquête is een evenredige selectie toegepast op basis van sectoren in de bovenbouw en stedelijkheid van de omgeving.

1.4 Indeling van dit rapport

In hoofdstuk 2 geven we allereerst een overzicht van de belangrijkste regelingen en documenten die in het afgelopen decennium aan de vernieuwingen in het vmbo ten grondslag hebben gelegen. De Regeling doorontwikkeling wordt daardoor in een historisch perspectief geplaatst. Bovendien is de bestudering van deze regelingen en documenten behulpzaam geweest bij de verkennende gesprekken.³ Van deze verkennende gesprekken wordt in hoofdstuk 3 verslag gedaan. In dat verslag komen derhalve namen voor van de in hoofdstuk 2 beschreven regelingen en documenten. Vervolgens hebben de verkennende gesprekken weer gezorgd voor de input van de telefonische enquête onder een veertigtal scholen. Over deze tweede onderzoeksfase wordt in hoofdstuk 4 gerapporteerd. In hoofdstuk 5 wordt een slotbeschouwing gewijd aan de uitkomsten van dit onderzoek.

³ Overigens was hierbij sprake van een zekere wisselwerking. Tijdens de verkennende gesprekken werden andere regelingen genoemd, waarover vervolgens informatie is verzameld die in hoofdstuk 2 is opgenomen.

2 Vernieuwingen in het vmbo: een beknopt historisch overzicht van de belangrijkste regelingen

2.1 Inleiding

De term ‘doorontwikkeling’ maakt op zichzelf al duidelijk dat het niet om een nieuwe start gaat. Ook voorafgaande aan deze regeling waren er regelingen om vernieuwingen in het vmbo te bevorderen. In dit hoofdstuk plaatsen we de periode waarop de Regeling doorontwikkeling betrekking heeft, in een groter geheel. Paragraaf 2.2 heeft betrekking op het voortraject. Daarin wordt het Actieprogramma ‘Versterking vmbo’ en de daarop gebaseerde Impulsregeling beschreven. Ook het Axis-programma en het daaruit voortvloeiende Ambitieprogramma Bèta/techniek worden in deze paragraaf besproken. Met uitzondering van dit Ambitieprogramma heeft deze paragraaf globaal genomen betrekking op de periode van 2000 tot en met 2003.

In paragraaf 2.3 wordt vervolgens de Regeling doorontwikkeling vmbo beschreven. Omdat in deze regeling verwezen wordt naar het Beleidsplan Koers VO zal dit beleidsplan aan het begin van de paragraaf aan de orde komen. Deze paragraaf gaat in grote lijnen over de periode 2004 tot en met 2007.

Paragraaf 2.4 heeft vervolgens betrekking op enkele andere regelingen die ten tijde van de Regeling doorontwikkeling of kort daarna van kracht waren. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op enkele recentere ontwikkelingen, die nauw samenhangen met de besproken regelingen en daar mogelijk het directe of indirecte gevolg van zijn. In paragraaf 2.6 volgt ten slotte nog een samenvatting van dit hoofdstuk.

2.2 Voorafgaande regelingen

2.2.1 Het Actieprogramma versterking vmbo en de Impulsregeling⁴

Al geruime tijd voor de start van het vmbo in 1999 werd vastgesteld dat het met elkaar verbinden van vbo-scholen en mavo’s op zichzelf de problemen op de bestaande vbo-scholen niet zou kunnen oplossen. Het vmbo diende derhalve in een aantal opzichten grondig vernieuwd te worden. Om dat te bevorderen is in 2000 het Actieprogramma versterking vmbo gelanceerd, waarin een vijftal thema’s werden genoemd. Om de motivatie van de leerlingen te verbeteren, zou het onderwijsprogramma en de didactiek meer op hun behoefte en belangstelling moeten worden afgestemd door een betere integratie van theorie en praktijk. Om het vmbo relevanter te maken voor het bedrijfsleven en beter af te stemmen op de arbeidsmarkt, zou het tot dan toe gesloten vbo-onderwijs met het bedrijfsleven moeten gaan samenwerken. Beide motieven – grotere motivatie van de leerlingen en een betere afstemming op de behoefte van het bedrijfsleven –

4 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het onderzoeksrapport ‘Het vmbo in de lift’ van Ecorys-NEI (Van der Aa e.a. 2003).

komen in zekere zin samen in het streven om tussen het vmbo en het mbo zoveel mogelijk doorlopende leerlijnen te realiseren. Ook in het streven naar een programmatische vernieuwing van het onderwijs, zodat het beter zou aansluiten op nieuwe ontwikkelingen – zoals het gebruik van ict – komen beide motieven die aan het vernieuwingstreven ten grondslag liggen, in zekere zin samen.

Om de vernieuwing binnen het vmbo in gang te zetten heeft de toenmalige regering als impuls voor het Actieprogramma extra middelen vrijgemaakt. Deze middelen zijn samengebracht onder de noemer Impulsgelden. Het idee was dat uiteindelijk het vmbo zelf en dan in het bijzonder de scholen en de docenten het vernieuwde vmbo vorm zouden moeten geven. Omdat op voorhand werd getwijfeld of de scholen dat zouden kunnen is “gekozen voor een mix van een top-downbenadering met participatie van scholen en docenten, waarbij aansluiting is gezocht bij de vakgerichte koepelorganisaties van de docenten, de platforms. Deze hadden in de meeste gevallen tot 2000 een sluimerend bestaan geleid” (Van der Aa e.a.2003, p.13-14).

Binnen de Impulsregeling kunnen drie typen projecten worden onderscheiden:

- landelijke projecten;
- regionale projecten, die gericht zijn op een specifiek regionaal knelpunt; hier kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen Impuls I (2000) en Impuls II (2001);
- innovatieve projecten die een speciaal aspect van vernieuwing uitwerken.

Het bereik van de landelijke Impulsregeling is door Ecorys-NEI vastgesteld op 100 procent van de vmbo-scholen. Over het bereik onder de docenten – die de onderwijsvernieuwingen uiteindelijk in de praktijk moesten brengen, is geen systematische informatie beschikbaar, evenmin als over de daadwerkelijke besteding van de middelen. Vastgesteld werd dat de ontwikkeling van producten weliswaar grondig werd aangepakt, maar dat er meestal geen sprake was van systematische kwaliteitscontrole. In het algemeen bestaat het beeld dat de projecten, zij het soms met enige vertraging, de producten opleveren zoals in de projectplannen was omschreven. Zonder Impulsregeling zou dat vermoedelijk niet of pas later gerealiseerd zijn. Over de duurzaamheid van de in gang gezette ontwikkelingen door Impuls valt volgens Ecorys-NEI nog weinig te zeggen (Van der Aa e.a. 2003, p. 31).

Voor de financiering van de Impulsregeling is gekozen voor een combinatie van geormerkte projectfinanciering en lumpsumbekostiging. De bekostiging van de landelijke en regionale projecten had de vorm van bestemmingssubsidies, terwijl de aanvullende bekostiging een lumpsumkarakter had. Hoewel de financiële verslaglegging over de besteding van de Impulsgelden volgens Ecorys-NEI niet erg transparant is, bestaat de indruk dat de additionele middelen voor de school veelal effectief zijn besteed in lijn met de doelstellingen van het Actieprogramma vmbo. Niettemin ontbreekt het docenten die in een Impulsproject betrokken zijn vaak aan een overzicht van de aan de school toegekende (geormerkte) Impulsmiddelen, laat staan van de subsidies voor andere doelstellingen.

2.2.2 Het Axis-programma en het Ambitieprogramma Bèta/techniek

De Stichting Axis is in 1998 opgericht als een breed samenwerkingsverband tussen de overheid, het bedrijfsleven, de onderwijswereld en de arbeidsvoorziening. Het doel ervan was om de interesse voor bèta en techniek onder de jongeren te vergroten. Sindsdien heeft Axis voor de hele onderwijsketen en het bedrijfsleven een groot aantal projecten ontwikkeld. Wat het vmbo betreft is gestart met vijf programmalijnen: Techniek breed, Intersectoraal, Ict-route, Anders leren en Science.

Op de techniekbrede scholen werd ervaring opgedaan met een brede techniekopleiding, zonder specialisatie in een bepaalde richting. Binnen de lijn 'Intersectoraal' werden opleidingen aangeboden op het grensvlak van techniek en één of twee andere sectoren. Ook de programmalijn 'Ict-route' had een intersectoraal karakter. Leerlingen werden voorbereid om verder te gaan in zowel de 'harde ict' als in de toepassing in een van de sectoren. In de programmalijn 'Anders leren' werden vormen van competentiegericht onderwijs en eigentijdse methodieken uitgetoetst. De ambitie van 'Science' was het integreren van avo-vakken en beroepsgerichte vakken tot complete contextrijke programma's. Deze programmalijn is evenwel sindsdien ondergebracht bij de vier andere programmalijnen en derhalve opgeheven als apart programma.

Axis lanceerde de programma's in het kader van het project 'herontwerp vmbo'. "Het belangrijkste thema van het herontwerp vmbo is wat Axis betreft het centraal stellen van de leerling, in plaats van de leerling te benaderen als 'object van onderwijskundig handelen'. Wij zijn van mening dat het onderscheid tussen avo-vakken en beroepsgerichte vakken de ultieme uitdrukking is van deze verkeerde leerling-benadering en dat het onderscheid feitelijk artificieel is" (Stichting Axis, 2003, p.3)⁵. Het ministerie van Onderwijs stelde geld beschikbaar en schiep de randvoorwaarden waarbinnen de scholen konden experimenteren met nieuwe programma's.

Om de kenniseconomie te versterken en een dreigend tekort aan kenniswerkers af te wenden, werd in 2003 het Deltaplan Bèta/techniek gelanceerd. Ook hierbij gaat het om een versterking van de samenwerking tussen de driehoek 'overheid, werkgevers en onderwijs'. Het perspectief is een kenniseconomie waarin meer werknemers bijdragen aan innovatie. Om het plan vorm en inhoud te geven, werd het Platform Bèta Techniek opgericht. Voor de bemensing van het platform is geput uit medewerkers van Axis, zodat de inhoudelijke expertise van dit bureau behouden kon worden. In samenwerking met Schoolmanagers_VO en de vmbo-platforms beroepsgerichte vakken heeft het Platform Bèta Techniek vervolgens een Ambitieprogramma voor de verdere ontwikkeling van bèta/techniekonderwijs in het vmbo in de jaren 2005-2008 opgesteld.

Er wordt in het Ambitieprogramma gesteld dat de scholen bij het realiseren van hun bèta/techniekambities twee routes kunnen bewandelen: die van doorontwikkeling of die van integrale innovatie. "Bij doorontwikkeling gaat de school aan de slag met innovatie op basis van de mogelijkheden die er nu zijn. Bij integrale innovatie richt de school zich op een nieuwe onderwijsopzet en -organisatie en wordt de gehele organisatie in het proces betrokken" (Platform Bèta Techniek, p.4).

5 Kroonjuwelen van het vmbo. Axis-projecten die voorbeelden zijn van innovatie en geestdrift.

2.3 Koers VO en de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005⁶

2.3.1 Koers VO en vormen van verbindend leren

Zoals gezegd is de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005 gebaseerd op het beleidsplan Koers VO. Dit beleidsplan is tot stand gekomen op basis van een interactief traject van vertegenwoordigers van het ministerie van OCW 'met leerlingen, ouders, leraren en ander onderwijspersoneel, directeuren en bestuurders' (Min OCW 2004, p.9). De volgorde waarin de gesprekspartners worden genoemd alsook de titel van beleidsplan 'De leerling geboeid, de school ontketend' wijzen op een radicale omslag. 'Het uitgangspunt van Koers VO is om onderwijsprofessionals in de positie te brengen om de leerling centraal te stellen. Dat heeft tot gevolg dat het onderwijs niet langer in de eerste plaats draait om de leerstof, maar om het leerproces en de leerloopbaan van de leerling' (idem, p.20). Er wordt een sterk accent gelegd op leerlingenzorg. 'Scholen krijgen zo de gelegenheid beter in te spelen op de brede variëteit aan leer-, zorg- en begeleidingsbehoeften die voortvloeien uit een leerachterstand of een leervoorsprong, uit een culturele achtergrond of uit sociaal-emotionele omstandigheden' (idem, p.20). Omgaan met verschillen wordt het nieuwe credo. "Het is de opdracht van de school iedere leerling onderwijs te geven dat aansluit op zijn talenten, leerstijl, bagage en achtergrond" (idem, p.29).

In Koers VO wordt ook gekozen voor een verdere versterking van het vmbo. In het vmbo wordt maatwerk extra belangrijk gevonden, omdat er enorm grote verschillen zijn tussen leerlingen en hun capaciteiten (idem, p. 22). De bevordering van doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo krijgt een nog grotere prioriteit alsook de vernieuwing van de programma's zodat zij meer aansluiten op nieuwe ontwikkelingen. Niet alleen verschillen tussen de leerlingen, maar ook ontwikkelingen in de (regionale) arbeidsmarkt zijn hierbij van belang. Om te waarborgen dat het onderwijsaanbod hierop blijft aansluiten, is vooral in het vmbo meer flexibiliteit in het onderwijsaanbod nodig (idem, p. 39).

Een van de mogelijkheden voor een meer flexibel onderwijsaanbod wordt gezien in het integreren van buitenschools en informeel leren in het onderwijsprogramma en deze leerervaringen te erkennen. In vervolg hierop deed de term 'verbindend leren' opgang, die beschouwd kan worden als een verzamelterm voor allerlei verbindingen tussen leren op school en leren in de praktijk. Er kan daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen binnenschoolse en buitenschoolse vormen van leren op de werkplek (EB-management, 2005).

Bij de binnenschoolse vormen wordt de praktijk in de school gehaald. In veel gevallen gaat het daarbij om oplossingen die tot stand gekomen zijn door landelijke projecten zoals de Impulsregeling. Bij de werkplekkenstructuur worden in de school levensechte praktijksituaties gerealiseerd. In bedrijfssimulaties wordt de leerling geconfronteerd met het gehele productieproces zoals zich dat binnen een bedrijf afspeelt. Bij mini-ondernemingen wordt de praktijk van het zelfstandig ondernemen levensecht in de school gebracht. En in een loopbaancentrum hebben leerlingen de mogelijkheid om zelf keuzes te maken en te leren aan de hand van hun eigen leervragen. Binnen het loopbaancentrum wordt volop geëxperimenteerd met vormen van com-

6 In de latere wijzigingen wordt gesproken over de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2006.

petentiegericht onderwijs. Bij de buitenschoolse vormen gaat het onder meer om verschillende soorten stages. Sinds het schooljaar 2001-2002 zijn daar ook leerwerktrajecten bijgekomen, waarbij leerlingen een deel van de opleiding bij een werkbedrijf volgen.

Het gemeenschappelijke bij de verschillende vormen van verbindend leren is gelegen in de pedagogisch-didactische aanpak. “Een groot aantal vmbo-scholen maakt momenteel de omslag naar onderwijsconcepten die meer uitgaan van explorerend, actief en context-gebonden leren” (EB-management, 2005, p.5). Daarnaast wordt – in navolging van het mbo – ook op vmbo-scholen geëxperimenteerd met competentiegericht onderwijs. “Daarbij worden vaardigheden, kennis en houdingsaspecten in onderlinge samenhang ontwikkeld en toegepast in relatie tot normatief voorgeschreven beroepscompetenties. Hiermee wordt een slag gemaakt van relatief smalle sector- en beroepsgebonden kennis en kunde naar een brede range van vaardigheden als basis voor de verdere competentieontwikkeling in beroepenvelden” (idem).

2.3.2 De Regeling doorontwikkeling vmbo

Om de scholen de mogelijkheid te bieden hun onderwijsaanbod te vernieuwen en meer in overeenstemming te brengen met zowel de behoeften van leerlingen als van de regionale arbeidsmarkt, wordt via de Regeling doorontwikkeling vmbo 2004-2005 een aanvullende bekostiging in het vooruitzicht gesteld. Met de aanvullende bekostiging moeten de scholen een ontwikkeling in gang zetten rond een vijftal in de Regeling genoemde thema's:

- *de menselijke maat*

Dit thema heeft vooral betrekking op de klassengrootte, die vaak hoger is dan volgens de bekostigingsparameters nodig zou zijn. Scholen moeten daarom hun beleid herzien en hernieuwde prioriteiten stellen. Dat vraagt om een uitgebreide analyse waarbij wordt nagegaan in welke gevallen een kleinere setting wenselijk is in combinatie met de maatwerkopties.

- *maatwerk*

Dit thema richt zich op het inspelen op de individuele wensen en mogelijkheden van leerlingen. Daarvoor is een andere opzet van onderwijs en lesmateriaal nodig. Integratie van theorie en praktijk, avo-vakken en beroepsgerichte vakken zijn hier voorbeelden van.

- *programmatische vernieuwing*

Bij programmatische vernieuwing wordt vooral gedacht aan intra- en intersectorale programma's die inspelen op ontwikkelingen in de regio en bij de vervolgopleidingen. Hiervoor moet de school een goed beeld hebben van de wensen van bedrijven in de regio en daar samen met de vervolgopleidingen op inspelen.

- *doorlopende leerlijn vmbo-mbo*

Hierbij gaat het om de afstemming van onderwijsprogramma's tussen het vmbo en het mbo, zowel onderwijsinhoudelijk als pedagogisch-didactisch. Om de kans op schooluitval te verkleinen moeten er afspraken gemaakt worden over de schoolloopbaan van de leerlingen na het vmbo.

- *regionale en arbeidsmarktrelevante opleidingen*

Opleidingen moeten inspelen op de regionale arbeidsmarkt. Zij moeten daarom goed op de hoogte zijn van vraag en aanbod in de regio.

De twee motieven die reeds bij het Actieprogramma versterking vmbo konden worden onderscheiden – vergroten van de motivatie van de leerlingen en een betere afstemming op de behoefte van het bedrijfsleven – komen terug in respectievelijk het tweede en vijfde thema. De thema's waarin beide motieven samenkomen – het streven om tussen het vmbo en het mbo zoveel mogelijk doorlopende leerlijnen te realiseren en het streven naar een programmatische vernieuwing van het onderwijs – zijn opnieuw opgenomen. Het eerste thema – de menselijke maat – is als zodanig nieuw, maar kan wel worden afgeleid uit het centraal stellen van de leerling in Koers VO. Bij navraag op het ministerie blijkt het thema indertijd ook in de regeling te zijn opgenomen naar aanleiding van een groeiende weerstand bij de politiek ten aanzien van hele grote scholengemeenschappen.

Het ministerie heeft binnen deze vijf thema's geen prioriteiten aangebracht. Geheel in lijn met de grotere autonomie die scholen wordt toegekend, kunnen de scholen zelf kiezen aan welke thema's zij prioriteit willen geven. Dat neemt niet weg dat het centraal stellen van de leerling – als gevolg van Koers VO en de daaruit afgeleide aandacht voor een andere pedagogisch-didactische aanpak – bij deze thema's een prominenter plaats lijkt in te nemen dan het geval was bij het Actieprogramma en de Impulsregeling.

Ook ten aanzien van de wijze van bekostiging lijkt de toegenomen autonomie van de scholen door te klinken. Artikel 4 van de Regeling geeft aan dat de aanvullende bekostiging – een vast bedrag per leerling – zonder voorafgaande aanvraagprocedure aan het bevoegd gezag van een school voor vmbo ter beschikking wordt gesteld. Hoewel een voorafgaande aanvraagprocedure niet in de Regeling is opgenomen, dient het bevoegd gezag van de scholen op basis van artikel 2.2 in 2004 wel een plan voor te bereiden om in de jaren 2005 en 2006 invulling te geven aan deze thema's. Artikel 5.2 geeft aan dat de aanvullende bekostiging herkenbaar als baten in de jaarrekening wordt opgenomen en dat de lasten binnen de daartoe bestemde posten in de jaarrekening worden verantwoord. Volgens artikel 5.3 is een verklaring van de accountant over de rechtmatige besteding van de aanvullende bekostiging vereist. In artikel 5.4 ten slotte staat dat het bevoegd gezag van een school medewerking moet verlenen aan een inhoudelijke evaluatie van deze regeling door de minister.

De wijzigingen van de Regeling doorontwikkeling van 2 november 2005⁷ hebben vooral betrekking op een verhoging van de bedragen per leerling. In de toelichting wordt daarnaast gewezen op de notitie 'VMBO – het betere werk', waarin wordt ingegaan op zaken als het meer praktijkgericht maken van het vmbo-onderwijs en de afstemming met vervolgoopleidingen en het bedrijfsleven. De wijzigingen in de Regeling doorontwikkeling van 9 augustus 2006⁸ betreffen onder meer de verlenging tot 1 januari 2008 en opnieuw een verhoging van de bedragen per leerling. In de toelichting daarop wordt een relatie gelegd met de Regeling innovatiebox be-

7 Wijziging van de 'Regeling doorontwikkeling vmbo 2004 - 2006'

8 Regeling tot wijziging van de regeling doorontwikkeling 2004 – 2006.

roepsonderwijs 2006 tot en met 2009⁹. Om aan deze innovatieagenda ook invulling te kunnen geven, krijgen de scholen in 2006 en 2007 een aanvulling op het budget doorontwikkeling vmbo.

In de herinnering van een ambtenaar die indertijd bij de bekostiging was betrokken werden de gelden die de scholen in het kader van de Regeling doorontwikkeling kregen al als lumpsum uitgekeerd, hoewel daar indertijd binnen het ministerie wel over is gediscussieerd. Er werd geen separate beschikking meer aan de scholen gestuurd. De scholen kregen via hun bestuur wel een brief waarin het bedrag werd genoemd. Wanneer de besturen deze post niet aan de afzonderlijke scholen hebben doorgestuurd, zijn die scholen vermoedelijk niet op de hoogte.

2.4 Andere regelingen

2.4.1 De Regeling innovatiearrangement en de innovatieagenda

Sinds 2004 voert Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO) namens de ministeries van OCW en LNV en de Stichting van de Arbeid de Regeling innovatiearrangement uit. Deze regeling heeft tot doel het beroepsonderwijs – vmbo, mbo en hbo – en het bedrijfsleven uit te nodigen experimentele projecten op te zetten die moeten leiden tot beter beroepsonderwijs. Het gaat daarbij om samenwerking tussen de onderwijsinstellingen en het regionale bedrijfsleven om te komen tot:

- een betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt;
- een betere doorstroom van leerlingen in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) en bestrijding van uitval;
- aantrekkelijker en competentiegericht onderwijs.

In overleg tussen de betrokken partijen is hiervoor een innovatieagenda opgesteld. De eerste innovatieagenda omvatte de volgende thema's:

- 1 het bevorderen van competentiegericht beroepsonderwijs, met als subthema's:
 - a het versterken van de beroepspraktijkvorming
 - b het optimaliseren en flexibiliseren van de schoolorganisatie; en
 - c het verbeteren van de begeleiding van de deelnemer tijdens zijn binnen- en buitenschoolse leertrajecten
- 2 het verbeteren van de programmatische aansluiting tussen het vmbo, het mbo en het hbo en de doorstroom van leerlingen in de beroepskolom
- 3 het optimaliseren van vernieuwing in het beroepsonderwijs met behulp van het bedrijfsleven en van vernieuwing in het bedrijfsleven, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf, met behulp van het beroepsonderwijs; en
- 4 het bevorderen van ondernemerschap.

⁹ Deze regeling is gedateerd op 24 mei 2006, kenmerk BVE/lenI-2006/22578.

In 2006 is de regeling omgezet in de Regeling innovatiearrangement 2006 tot en met 2009.¹⁰ Terwijl het voorheen de opzet was om zoveel mogelijk regionale samenwerkingsprojecten van de grond te krijgen, wordt nu overgegaan op een dieptestrategie. Het gaat dan om de ondersteuning van sterke regionale innovatieve projecten. “Met het innovatiearrangement wordt getracht experimentele innovatie te stimuleren, innovatie die nog niet eerder is gerealiseerd” (Toelichting op de Regeling innovatiearrangement 2006 tot en met 2009, p.11).

Daarnaast is in 2006 de Regeling innovatiebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2009 van kracht geworden, die meer gericht is op een breedtestrategie.¹¹ “Met de innovatiebox wordt echter getracht dat de onderwijsinstellingen en hun omgeving (regionale) innovatie oppakken en realiseren gericht op kennisdeling en kennisoverdracht, waarbij het kan gaan om vernieuwing op een al bestaand innovatieresultaat” (idem). Om regionale innovaties “binnen de thema’s van de innovatieagenda te realiseren worden ‘geormerkte’ middelen voor innovatie – gekoppeld aan de lumpsum – ter beschikking gesteld aan de onderwijsinstellingen in de vorm van een innovatiebox” (Toelichting op de Regeling innovatiebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2009, p.9). De innovatiebox wordt gevuld met de middelen uit eerdere regelingen. Voor 2006 had de innovatiebox evenwel alleen nog maar betrekking op het mbo. “Voor het vmbo wordt de Regeling doorontwikkeling vmbo met ingang van 2006 expliciet naar de innovatieagenda verwezen” (idem, p.8). Uiteindelijk is ervoor gekozen de middelen uit de Innovatiebox door te sluizen naar de VO-Raad (zie paragraaf 2.5.2).

2.4.2 Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006

Veel onderwijsvernieuwingen vereisen een aanpassing van gebouwen en inventaris. Tot 1 januari 2005 kwamen de kosten van het aanpassen van gebouwen nog voor een belangrijk deel ten laste van de gemeente. Sinds die datum moet de school deze kosten zelf betalen, zoals al langer het geval was voor de aanpassing van de inventaris. Bij de toekenning van de lumpsum wordt hiermee rekening gehouden, maar omdat de overgang naar een meer praktijkgerichte leeromgeving extra investeringen vergt, heeft het kabinet voor 2006 en 2007 hiervoor een aanvullend budget beschikbaar gesteld voor een eenmalige investering in praktijklokalen en inrichting. Wanneer een aanpassing van het gebouw naar het oordeel van de aanvrager niet zinvol is, mag de subsidie ook gebruikt worden voor nieuwbouw. De standaardbijdrage van het Rijk is gebaseerd op 60 procent van de kosten.

In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen de standaardbijdrage en een extra bijdrage. De extra bijdrage is bestemd voor gebouwen die moeilijker zijn aan te passen aan een meer praktijkgerichte leeromgeving. Omdat de beschikbaar gestelde middelen afkomstig waren uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES), was een grotere administratieve last noodzakelijk. Desondanks kon deze last in overleg met het veld sterk worden beperkt. Voor de standaardbijdrage kon worden volstaan met een formulier waarop ingevuld moest worden welke praktijklokalen werden aangepast. Voor de extra subsidie was ook een bouwkundige schets en een begroting nodig.

¹⁰ Kenmerk BVE/IenI-2006/33592, gedateerd op 27 september 2006.

¹¹ Kenmerk BVE/IenI-2006/22578, gedateerd op 24 mei 2006.

In de in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerde kwalitatieve monitor naar de opbrengsten van deze regeling worden hoofdzakelijk positieve effecten gemeld. “Het belangrijkste effect van de regeling is het weer up to date zijn van het gebouw en de inrichting van de werkruimten. Dit is voor iedereen, binnen en buiten de school zichtbaar. Hiermee is de achterstand goed gemaakt en kunnen scholen die het betreft met meer vertrouwen naar de toekomst kijken” (EB Management – Burger Advies, 2009, p. 29). Er wordt ook een positief effect op de leerlingen gemeld. “De motivatie van de leerlingen is toegenomen en dit verhoogt de aantrekkingskracht van het onderwijs. Leerlingen werken bovendien meer zelfstandig en doen andere competenties en sociale vaardigheden op. Actief participeren in plaats van consumeren staat nu voorop” (idem).

De monitor heeft ook duidelijk gemaakt dat deze regeling voor veel beweging bij de scholen heeft gezorgd. Dat geldt niet zozeer voor de scholen die zelf al hadden nagedacht over innovatieve onderwijsconcepten en aanpassingen in de fysieke leeromgeving, als wel voor de scholen die daar nog geen energie in hadden gestoken. Het beschikbaar komen van deze middelen leidde ertoe dat zij “via een snelkookpanmethode” moesten gaan nadenken over nieuwe onderwijsconcepten. “De inrichting van de werkplekkenstructuur bijvoorbeeld, leverde niet alleen de noodzaak op om anders les te gaan geven, maar leverde ook nieuwsgierige blikken op van het lokale midden- en kleinbedrijf als het gaat om moderne apparatuur.... Het gezamenlijk nadenken over de toekomstvisie van de school is een must gebleken” (idem, p. 28).

2.4.3 Regelingen doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo

In de notitie ‘VMBO: het betere werk’ van april 2005 worden projecten aangekondigd “waarbij vmbo en mbo een gezamenlijk traject ontwikkelen voor een doorlopende leerlijn waarbij de vernieuwing van het vmbo en van de kwalificatiestructuur in het mbo een onderdeel vormt. Doel hierbij is verdere versterking van een passende doorstroom voor leerlingen en het meer beroepsnabij maken van het onderwijs in de regio. De betrokkenheid van het bedrijfsleven daarbij is vanwege een goede aansluiting op de arbeidsmarkt heel belangrijk”.

Deze tekst is ontleend aan de Algemene toelichting bij de *Regeling vernieuwende projecten doorlopende leerlijnen vmbo/mbo* van 13 november 2005.¹² Op basis van deze regeling kunnen de leerjaren 3 en 4 van het vmbo en de aansluitende mbo-opleidingen als doorlopende opleiding worden ingericht, op basis van één doorlopende pedagogisch-didactische aanpak en aansluitend bij het competentiegericht leren in het mbo. Met het *gezamenlijk* inrichten van één doorlopende leerlijn wordt beoogd dat de leerlingen geen breuklijn meer ervaren bij de overgang tussen beide onderwijssectoren.

Het inrichten van doorlopende leerlijnen tussen de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de assistentenopleiding in het mbo (niveau 1) was reeds eerder mogelijk op basis van de *Tijdelijke beleidsregel assistentenopleiding in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)* van 5 december 2003.¹³ Deze beleidsregel is bedoeld om leerlingen met een praktische

¹² Kenmerk VO/OK-2005/48505, gepubliceerd in de Staatscourant van 24 november 2005, nummer 229.

¹³ Kenmerk VO/OK-2003/57010, gepubliceerd in het Gele katern 2003, nr. 31.

leerstijl een volwaardige alternatieve leerroute aan te bieden. De regeling geeft vmbo scholen de mogelijkheid om – na toestemming van het ministerie – assistentenopleiding aan te bieden. Daarvoor moet een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten met een mbo-school. In plaats van een vmbo-diploma ontvangen de leerlingen – wanneer zij het examen halen – een mbo-diploma op niveau 1.

Een soortgelijke mogelijkheid om binnen het vmbo een mbo-opleiding aan te bieden is gecreëerd met de *Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013* van 23 mei 2008.¹⁴ Anders dan de assistentenopleiding staat de opleiding op mbo2-niveau wel voor het behalen van de startkwalificatie. Binnen de experimenten wordt de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo samengevoegd met de niveau 2-opleiding van het mbo. De leerlingen krijgen op één locatie les van een team van vmbo- en mbo-docenten, waarbij dezelfde pedagogisch-didactische aanpak wordt gehanteerd.

2.5 Recente andere innovatieve ontwikkelingen

2.5.1 Expeditie durven, delen, doen

De *Expeditie durven, delen, doen* is een initiatief van de Programmaraad Innovatie en het Innovatieproject van de VO-Raad. Voor de uitvoering van dit initiatief heeft de VO-Raad van het ministerie van OCW middelen uit de Innovatiebox ontvangen. Het initiatief betreft niet alleen de vmbo-scholen, maar het gehele voortgezet onderwijs. Om in het voortgezet onderwijs duurzame vernieuwingen tot stand te brengen, heeft de Programmaraad Innovatie scholen in de gelegenheid gesteld zelf innovatieve projecten aan te dragen, waarbij zij gedurende drie jaar worden begeleid door wetenschappelijke onderzoekers. Sinds oktober 2007 zijn twaalf scholen en een samenwerkingsverband van zes scholen hiermee aan de slag gegaan.

Bij hun keuze van een project konden de Expeditiescholen kiezen uit een drietal programmaliijnen. In ‘Nederland talentenland’ ligt het accent op de ontwikkeling van allerlei soorten talenten van leerlingen. De programmaliijn ‘Met plezier naar school’ beoogt de motivatie van leerlingen te vergroten en daarmee voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Bij ‘Onderwijs is populair’ staat de professionalisering van docenten centraal. “De scholen bepalen zelf wat ze in drie jaar willen realiseren, hoe ze dat willen aanpakken en met wie. Ze stellen hun eigen onderzoeksvraag en werken samen met onderzoekers aan het beantwoorden van die vraag. Ook vindt er een overkoepelend wetenschappelijk onderzoek plaats naar processen en effecten van vernieuwingen op scholen. Zo krijgen de ervaringen van enkele scholen meerwaarde voor de hele onderwijssector” (Aarts en Waslander, 2008, p.5).

¹⁴ Deze Tijdelijke regeling is op 12 juni 2008 in de Staatscourant gepubliceerd (nr. 111). Kenmerk BVE/INI-2008/21706.

2.5.2 De opkomst van het vmbo-vakcollege

Hoewel het niet op basis van een overheidsregeling is ontstaan, vermelden we in deze paragraaf ook de recente opkomst van het *vmbo-vakcollege*. Het vakcollege is ontstaan op basis van een publiek-private samenwerking. Het Platform Bèta Techniek was bij de oprichting betrokken. In 2008 zijn dertien vakcolleges van start gegaan, allemaal binnen de sector techniek. In 2009 is dit aantal verdubbeld en de belangstelling van scholen groeit sterk, ook binnen andere sectoren.

Vakcolleges zijn gebaseerd op een doorlopende leerweg tussen vmbo en mbo. De opleiding gaat uit van een zesjarige leergang: vier jaar op vmbo-niveau en twee jaar op mbo-niveau. Er wordt gewerkt met een kleinschalige aanpak en persoonlijke begeleiding. De nadruk bij de nieuwe opleiding ligt op praktisch en beroepsgericht onderwijs en werkend leren in reële functies bij het bedrijfsleven. Al in de onderbouw bezoeken leerlingen bedrijven en worden door vertegenwoordigers van bedrijven gastlessen verzorgd. In november 2008 heeft het ministerie van Economische zaken 1,5 miljoen euro beschikbaar gesteld om het bedrijfsleven bij de vakscholen te betrekken. Ook het ministerie van Defensie heeft een financiële bijdrage geleverd.

2.6 Samenvatting

Dit historisch overzicht heeft laten zien dat de Regeling doorontwikkeling vmbo niet de enige regeling is geweest die is ingesteld om vernieuwingen in het vmbo te stimuleren. De regeling werd voorafgegaan door de Impulsregeling, die beschouwd kan worden als de financiële vertaling van het reeds in 2000 gelanceerde Actieprogramma versterking vmbo. Ook het Axis-programma dat is opgesteld om bij jongeren de interesse voor bèta en techniek te vergroten – en dat in het vmbo de basis is geweest voor een aantal nieuwe programmalijnen – gaat in tijd aan de Regeling doorontwikkeling vooraf. De naam van de Regeling doorontwikkeling vmbo dekt derhalve de lading: het gaat niet om een nieuwe start.

Ook in de periode dat de Regeling doorontwikkeling vmbo van kracht was – van 2004 tot 2007 – waren er andere regelingen van kracht. Als vervolg op het Axis-programma werd het Ambitieprogramma Bèta/techniek 2005-2008 gelanceerd, dat ook als een vorm van doorontwikkeling beschouwd kan worden. Sinds 2004 voert Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO) namens de ministeries van OCW en LNV en de Stichting van de Arbeid de Regeling innovatiearrangement uit, gericht op een algehele verbetering van het beroepsonderwijs. Eind 2005 werd de Regeling vernieuwende projecten doorlopende leerlijnen vmbo/mbo van kracht, op basis waarvan de leerjaren 3 en 4 van het vmbo en de aansluitende mbo-opleidingen als één doorlopende leerlijn konden worden ingericht. Het inrichten van doorlopende leerlijnen tussen de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de assistentenopleiding in het mbo (niveau 1) was al twee jaar eerder mogelijk op basis van de Tijdelijke beleidsregel assistentenopleiding in het voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo). ‘Last but not least’ kan de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006 worden genoemd, die van kracht werd tijdens de verlenging van de Regeling doorontwikkeling vmbo.

In vergelijking met de andere regelingen uit dezelfde periode, kan de Regeling doorontwikkeling vmbo als breder en minder specifiek worden gekarakteriseerd. Dat maakt het waarschijnlijker dat deze regeling in vergelijking met de andere regelingen ook minder in de herinnering voortleeft. Omdat er bovendien in dezelfde periode verschillende regelingen beschikbaar waren om innovaties in het vmbo te stimuleren, is de kans groot dat het onderscheid tussen de regelingen bij de scholen is vervaagd. Wel mag verwacht worden dat de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving – omdat zij de meest tastbare en blijvende producten heeft opgeleverd – van alle regelingen uit deze periode het sterkst heeft postgevat in het geheugen van de schoolleiders.

Als brede subsidieregeling voor de vernieuwing van het vmbo zou de Regeling doorontwikkeling vmbo aanvankelijk worden opgevolgd door de Regeling innovatiebox 2006-2009, waarin alle subsidieregelingen zouden worden ondergebracht. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de voor het voortgezet onderwijs bestemde middelen uit de innovatiebox door te sluizen naar de VO-Raad. Daarmee werd de verantwoordelijkheid voor vernieuwingen nog sterker dan voorheen bij de scholen zelf gelegd. Dat heeft geleid tot de Expeditie durven delen, doen. Een verschil met de Regeling doorontwikkeling vmbo is dat de middelen nu niet meer uitsluitend voor het vmbo bestemd zijn.

Niet alle innovatiemiddelen zijn evenwel doorgesluisd naar de VO-Raad. In 2008 werd de Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo 2 2008-2013 ingevoerd. Deze regeling schept voor scholen de mogelijkheid om de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg samen te voegen met de niveau 2-opleiding in het mbo. Daardoor kunnen de leerlingen een startkwalificatie behalen zonder dat zij van school hoeven te wisselen. Een doorlopende leerlijn tussen vmbo en mbo wordt ook nagestreefd in de vmbo-vakcolleges, die in 2008 zijn ontstaan en sindsdien sterk in de belangstelling staan. Opmerkelijk is dat deze vakcolleges spontaan in het veld zijn opgekomen zonder overheidsregeling. Niet uitgesloten moet worden geacht dat voorafgaande regelingen – waaronder de Regeling doorontwikkeling vmbo – wel direct of indirect aan het ontstaan van de vakcolleges hebben bijgedragen.

3 Bevindingen uit de verkennende gesprekken

3.1 Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk al aangekondigd is het onderzoek gestart met een reeks verkennende gesprekken met velddeskundigen en schoolleiders. Een deel van de velddeskundigen heeft als vertegenwoordiger van een platform zitting in de Stichting Platforms Vmbo (SPV). Op de scholen is er afwisselend gesproken met leden van de Centrale Directie en met locatiedirecteuren van de vmbo-afdeling. Omdat de vertegenwoordigers van de platforms in het recente verleden aan een school waren verbonden of dat nog steeds zijn, konden zij in twee rollen worden geïnterviewd. Voor zover de informatie de eigen school betreft, noemen we hen respondenten. Wanneer zij vanuit hun positie in het platform informatie geven over het gebruik van de regeling op andere scholen, spreken we over informanten. Ook de velddeskundigen die geen platform vertegenwoordigen, rangschikken we onder de informanten. Nemen we rollen van respondenten en informanten samen, dan gebruiken we de termen ‘geïnterviewden’ of ‘gesprekspartners’.

Hoewel de door informanten verstrekte informatie minder direct is – het gaat immers niet over gebruik van de regeling op de eigen school – hoeft zij niet minder betrouwbaar te zijn. Van belang is dan echter de mate waarin de verschillende informanten hetzelfde verhaal vertellen. Naarmate de eenstemmigheid groter is, kan aan de informatie meer waarde worden toegekend.

3.2 Bekendheid met de Regeling doorontwikkeling vmbo

De Regeling doorontwikkeling vmbo roept bij vrijwel geen van de geïnterviewden een spontane reactie op. De enige uitzondering wordt gevormd door de directeur van een vmbo-locatie. Opvallend is dat verschillende andere regelingen bij de meesten wel bekend voorkomen. Dat geldt zowel voor oudere regelingen, als voor regelingen die recenter tot stand zijn gekomen.

Wat de *Impulsregeling* betreft – die aan de Regeling doorontwikkeling vooraf ging – komt dat volgens enkele geïnterviewden omdat er voor de Impulsregeling een plan gemaakt moest worden en omdat er meer verantwoordingsplicht was. ‘We zijn toen een keer heftig gemonitord. Dan kwam er iemand op bezoek en werden we bevraagd. Ik vond het prima, maar dat is volgens mij bij de Regeling doorontwikkeling niet gebeurd’. Een andere reden voor het feit dat de Impulsregeling nog in het geheugen van verschillende gesprekspartners zit, is vermoedelijk dat er bij deze regeling sprake was van nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden die er voorheen nog niet waren. Verschillende respondenten herinneren zich dat zij in de tijd van de Impulsregeling met iets nieuws zijn begonnen. Van de jaren daarna herinneren zij zich dat minder, wat voor de hand ligt omdat het toen in veel gevallen om doorontwikkeling ging en niet om iets nieuws.

Ook de *Axis-projecten* liggen – hoewel zij ook aan de Regeling doorontwikkeling voorafgingen – nog redelijk goed in het geheugen van de meeste geïnterviewden. Als reden daarvoor wordt vooral gezien dat deze projecten een tastbaar product hebben opgeleverd in de vorm van nieuwe programma's zoals 'technologie', 'ict-route' en 'intersectoraal'. Eveneens vanwege de tastbaarheid van het product werd ook de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving (2006) nog goed herinnerd.

3.3 De keuze van de thema's

Het feit dat nagenoeg alle geïnterviewden zich de Regeling doorontwikkeling niet meer herinneren, betekent uiteraard ook dat zij niet direct weten welke thema's in de regeling worden vermeld. Zodra de vijf thema's worden genoemd, kunnen de meeste gesprekspartners zich deze thema's wel herinneren. Dat neemt niet weg dat sommige respondenten in het kader van de bespreking van de Regeling doorontwikkeling ook thema's noemen, die niet in de regeling staan. Dat geldt met name de vernieuwing van de infrastructuur (lokalen, computers etc.). Wanneer er vervolgens op wordt gewezen dat er voor de vernieuwing van de infrastructuur een afzonderlijke regeling beschikbaar was, wordt meestal naar voren gebracht dat de middelen uit de verschillende regelingen werden samengenomen.

Vervolgens is de respondenten gevraagd aan welke van de vijf thema's die in de regeling worden genoemd, zij de beschikbare middelen hebben besteed. Door geen van de respondenten worden alle vijf de thema's genoemd. Meestal zijn er dat twee of drie. Dat betekent dat er keuzes zijn gemaakt. In veel gevallen sluiten die keuzes aan op een traject waarmee men reeds eerder – met name in het kader van de Impulsregeling – is begonnen. Het thema '*de menselijke maat*' wordt weinig genoemd. Dat komt enerzijds omdat veel respondenten aangaven dat kleinschaligheid op hun school al eerder was gerealiseerd. Anderzijds lijkt het erop dat projectsubsidies hiervoor minder geschikt worden geacht, omdat zij per definitie ophouden. Scholen kiezen er blijkbaar niet voor om voor de duur van een subsidie kleinere klassen te maken, wanneer deze daarna weer groter moeten worden.

Het thema dat door de respondenten het meest werd genoemd heeft betrekking op de *programmatische vernieuwing*. Soms gebeurt dat in samenhang met het realiseren van *doorlopende leerlijnen naar het vmbo*, zoals het geval was in de sector 'groen'. 'We hebben in die periode een ontwikkeling in gang gezet waar we nu nog mee bezig zijn. Enerzijds was het gericht op vakkenintegratie en de ontwikkeling van een nieuwe vorm van examinering, anderzijds op doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo. Het groene mbo was indertijd al bezig met een nieuwe structuur, vooruitlopend op het competentiegericht onderwijs. Dat heeft ook geleid tot een nieuwe vorm van examinering met behulp van een proeve van bekwaamheid. Toen dat in het mbo klaar was, zijn we in de bovenbouw van het vmbo begonnen. Daarbij hebben we ook de overlap tussen vmbo- en mbo-programma's aangepakt, zodat er doorlopende leerlijnen zijn ontstaan. We hebben dat samengedaan met twee andere vmbo-groenscholen en het kenniscentrum. De andere vmbo-groenscholen hebben daarvan kunnen profiteren. Het is met name een doorontwikkeling geweest binnen de beroepsgerichte vakken en naar het mbo toe. Daarna

hebben we het ook voor de avo-vakken gedaan. In het mbo was dat al een geïntegreerd geheel, het vmbo hebben we daarop afgestemd.’

Ook in de andere sectoren werd veelvuldig melding gemaakt van afstemming met het mbo. ‘Er is overleg geweest over doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen, maar ook over het loopbaandossier van leerlingen dat meegaat, en over de warme overdracht’ (sector zorg en welzijn). Op een school in de sector ‘economie’ wordt ook regelmatig overlegd met het mbo. ‘Het mbo levert ook gecommiteerden voor onze examens’. Toch is het kennelijk lastig om met het mbo afspraken te maken over doorlopende leerlijnen. ‘Er zijn zoveel roc’s in de buurt. En leerlingen willen zich niet bij voorbaat vastleggen. De keuze voor een opleiding is voor de meesten nog heel open, dat vind ik ook wel mooi. Maar voor doorlopende leerlijnen wordt dat wel moeilijk, wij zijn daarom erg op een brede basiskennis gericht.’

Programmatische vernieuwing wordt ook vaak gecombineerd met een oriëntatie op de arbeidsmarkt. Dit is overigens niet hetzelfde als het inspelen van opleidingen op de behoefte van de regionale arbeidsmarkt (het vijfde thema van de Regeling doorontwikkeling). Oriëntatie op de arbeidsmarkt moet vooral gezien worden als een poging het onderwijs meer praktijkgericht te maken en daardoor aantrekkelijker voor de leerlingen. Of er in de regio behoefte bestaat aan de betreffende opleiding speelt daarbij niet direct een rol. In de sectoren ‘techniek’ en ‘groen’ waren er al langer praktijkgerichte programmaonderdelen, die met behulp van de middelen uit de Regeling doorontwikkeling verder zijn uitgebouwd. Binnen de twee andere sectoren is de oriëntatie op de arbeidsmarkt binnen de onderwijsprogramma’s vaak pas later begonnen. Zo heeft een school het geld van de Regeling doorontwikkeling gebruikt om de docenten in de sector ‘zorg en welzijn’ meer praktijkgericht te maken. ‘Ik heb er toen ook een docentenstage uit betaald om de docenten meer in contact te brengen met de regionale arbeidsmarkt.’ Op weer een andere school werd de regionale arbeidsmarkt in de sector ‘zorg en welzijn’ binnen de schoolmuren gehaald. Om de leerlingen levensecht te laten leren in de kinderopvang werd er in de school een kinderdagverblijf gevestigd, waarin leerlingen meedraaien. Leerlingen van de school draaien eveneens mee in een samen met een woningbouwvereniging en zorggroep opgezette ontmoetingsruimte in een nabijgelegen wooncomplex voor senioren.

In de sector ‘economie’ zijn de contacten met de arbeidsmarkt veel moeilijker te organiseren. ‘Het zijn vooral mkb-bedrijfjes. We moeten het vooral hebben van individuele ondernemers, één op één. Dat geldt voor de hele sector, maar vooral bij de administratie. Je zou leerlingen graag in de praktijk rond willen laten kijken, maar vanwege de privacygevoeligheid kan dat niet. Het is daarom ook heel moeilijk om stageplaatsen te vinden. Op scholen en verzorgingsinstellingen lukt het wat beter, maar ook daar is men voorzichtig met vmbo-leerlingen. De administraties zijn daar heel complex. Daarom hebben we als alternatief werkplekken binnen de school’. De school heeft derhalve sterk ingezet op *programmatische vernieuwing* in combinatie met *maatwerk*. ‘Wij willen de keuze voor een opleiding zo lang mogelijk uitstellen tot de leerling echt weet wat hij wil. Eigenlijk wil je zoveel mogelijk maatwerk leveren, dat vind ik het mooiste. De leerlingen moeten leren kiezen, de LOB wordt steeds belangrijker’. De school kiest daarbij ook steeds meer voor intersectorale programma’s. ‘Mensen moeten een breed pakket aan vaardigheden hebben, waarbinnen ze een specifieke taak kunnen uitvoeren. De dakdekker moet

ook sociaal vaardig zijn. Wij pleiten er ook voor om voor alle sectoren een module ‘economische begrippen’ te ontwikkelen, want iedereen heeft daarmee te maken.’

Op een andere school zijn de intersectorale programma’s al gerealiseerd. ‘De ontwikkeling naar het intersectorale is begonnen in de periode van de doorontwikkeling, maar de Axis-gelden speelden daarbij ook een belangrijke rol. In de intersectorale programma’s hebben we de link gelegd tussen economie en zorg, tussen economie en techniek en tussen zorg en techniek. We hebben alle drie de licenties. Ik geloof erg in het intersectorale, ik geloof niet zo in de vakscholen. De meeste kinderen zijn erbij gebaat om breed opgeleid te worden, de versmalling hoeft pas in de roc’s vorm te krijgen’. De contacten met het bedrijfsleven zijn op deze school dan ook heel beperkt. En de contacten met de mbo’s in de buurt zijn van recente datum en hebben vooral betrekking op de warme overdracht van zorgleerlingen. Over doorlopende leerlijnen in de programma’s voor reguliere leerlingen zijn nog geen afspraken gemaakt.

Programmatische vernieuwing in de vorm van intersectorale programma’s en meer aandacht voor maatwerk hoeven evenwel niet per se gepaard te gaan met uitstel van de keuze voor een bepaalde opleiding. Ook de vakcolleges, die in 2008 van start zijn gegaan, beroepen zich op programmatische vernieuwing. Het verschil is dat de *afstemming op de behoeften van de regionale arbeidsmarkt* hierbij wel een rol speelt. In de sector techniek binnen een brede scholengemeenschap is men daar een jaar of vijf geleden mee begonnen. ‘We zijn toen met de aannemers aan tafel gaan zitten en wat bleek? We spraken elkaars taal niet. Ik deed een presentatie, maar ze begrepen er niets van. Ik ben toen halverwege gestopt en we zijn op een andere manier met elkaar gaan praten. Dat was het begin van het vakcollege, daar vonden we elkaar. De gelden van de doorontwikkeling zijn daardoor het startpunt geweest van nieuwe ontwikkelingen’.

Het vakcollege is een alliantie van vmbo, mbo en bedrijfsleven en richt zich op leerlingen die al een voorkeur voor een bepaalde richting hebben. ‘De bedrijven committeren zich door een contract te tekenen. Het vakcollege is absoluut niet de oude ambachtsschool. Vanuit de interesse van leerlingen voor techniek kun je ook verbindingen leggen met andere sectoren. De eerste twee jaar zijn vooral beroepsoriënterend, maar ook dan kunnen leerlingen zich al specialiseren als ze dat willen. Klas 3 en 4 zijn vooral beroepsvoorbereidend en klas 5 en 6 beroepsopleidend. Maar de lijnen moeten naadloos doorlopen, er moeten geen schotten tussen zitten’. De belangstelling voor vakcolleges groeit sterk, niet alleen bij de leerlingen en hun ouders, maar ook bij de docenten. ‘Ik hoor van scholen dat steeds meer docenten op een vakcollege willen lesgeven, omdat de leerlingen zo gemotiveerd zijn. Er zijn nu al scholen die een vakcollege voor zorg- en dienstverlening willen starten. Dat moet je breed zien: horeca, toerisme en zorg’.

Dat het bedrijfsleven bereid is flink te investeren in de vakcolleges, hangt vermoedelijk samen met de te verwachten behoefte aan vakkrachten. Van overleg met de scholen over de toekomstige arbeidsmarkt, hoeft daarbij nog geen sprake te zijn. Dat kan wel het geval zijn wanneer er in de regio een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO) wordt afgesloten.¹⁵ Voor zover we RPO’s hebben aangetroffen, lijkt het daarbij meer te gaan om afspraken tussen scholen onderling – afspraken en onderhandelingen over licenties voor opleidingen – dan over de afspraken

15 Gebaseerd op de Regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs van 11 juli 2008, kenmerk VO/BenB-2008/26204 (Staatscourant van 23 juli 2008, nummer 140).

met het bedrijfsleven. Daar komt bij dat deze RPO's over het algemeen nog niet zo lang geleden tot stand zijn gekomen. Zij kunnen derhalve wel zijn voortgekomen uit contacten die van de grond zijn gekomen in de periode van de Regeling doorontwikkeling, maar of zij het er rechtstreekse resultaat van zijn, ligt minder voor de hand. Door onze respondenten werd die link in ieder geval niet gelegd.

3.4 Bereikte effecten en doelmatigheid van de Regeling doorontwikkeling

In deze paragraaf wordt weergegeven wat er op basis van de gevoerde gesprekken te zeggen valt over de bereikte effecten. Omdat het merendeel van de respondenten en informanten zich de Regeling doorontwikkeling niet meer herinnert, gaat het hierbij niet zozeer om de effecten van deze regeling als wel om de effecten van de gezamenlijke regelingen die in het afgelopen decennium voor het vmbo in het leven zijn geroepen.

Het eerste wat we kunnen vaststellen is dat veel vmbo's de laatste jaren intensief bezig zijn geweest met allerlei vernieuwingsprocessen. Het vmbo werd door verschillende geïnterviewden de meest innovatieve sector binnen het Nederlandse onderwijs genoemd.

De Impulsregeling lijkt daarbij voor veel scholen een belangrijke stimulans te zijn geweest. Dat neemt niet weg we ook respondenten hebben gesproken die aangaven dat zij op hun school toch al met een vernieuwingsproces waren begonnen en dat ook zouden hebben doorgezet wanneer er geen extra middelen beschikbaar zouden zijn gesteld. 'We hebben 2 procent van onze eigen middelen als innovatiemiddelen bestempeld. We hebben dus altijd een basis om aan innovatie te doen en vullen dat aan met de additionele bekostiging. Als er een bericht komt dat er additionele middelen beschikbaar zijn, hebben wij onze plannen al klaar', zo werd op een vmbo-groen-school meegedeeld. Volgens deze respondent hebben de extra middelen het vernieuwingsproces hooguit versneld.

Volgens enkele informanten waren heel veel scholen echter niet zo innovatiegericht en dreigde het vernieuwingsproces te verzanden toen de Impulsregeling ten einde liep. Slechts op een klein deel van de scholen werden blijvende effecten verwacht. Ook de informanten van het ministerie van OCW delen die analyse. 'Toen Impuls vrijviel, liep een aantal trajecten in de driehoek vmbo-mbo-bedrijfsleven heel slecht. Toen hebben wij gezegd 'laten we eens extra investeren'. Dat is ook de reden geweest waarom wij de regeling 'doorontwikkeling' hebben genoemd'.

De Regeling doorontwikkeling betekende voor een aantal scholen dat zij konden doorgaan op de ingeslagen weg. 'Met de Regeling doorontwikkeling is er weinig veranderd. Met het geld konden we doorgaan met de dingen waar we al mee bezig waren', aldus de rector van een brede scholengemeenschap met een breed aanbod aan vmbo-afdelingen. Maar ook op deze school zou het proces zonder extra middelen zijn doorgezet. 'Als we het geld niet hadden gekregen, waren we er toch mee doorgegaan. Wij zijn een school die redelijk goed bij kas zit'.

Volgens enkele informanten zijn er ook scholen geweest die pas in deze periode met een innovatietraject zijn begonnen omdat er middelen beschikbaar kwamen. Vooral bij deze scholen roept zich de vraag op of de vernieuwing voldoende steun krijgt bij alle geledingen van de school die er mee te maken hebben. 'Als ik een afspraak maak met het College van Bestuur van het mbo, dan zitten er nog veel lagen tussen deze afspraak en de afspraken op de werkvloer. Het

zijn heel veel mensen die deze afspraken moeten uitvoeren. Op het niveau van de individuele docenten werken ze vaak niet'. Deze geïnterviewde – die ook één van de platforms vertegenwoordigt – roerde vervolgens ook het probleem aan van de stabiliteit van de gemaakte afspraken. 'En als je het al lukt om afspraken te maken, is het verloop van het personeel vooral op het mbo zo groot, dat je steeds weer opnieuw moet beginnen. De effectiviteit van zulke regelingen en van het overleg is heel laag wanneer er van bovenaf geen sturing aan wordt gegeven. De stabiliteit van het overleg is niet gegarandeerd. Omdat er geen enkele structuur is die voldoende stabiel is, worden de schooldirecteuren er hoordol van. Er zijn nu al veel mensen in het vmbo die zeggen 'ze bekijken het maar in het mbo'.

Dat het misloopt kan door de partner veroorzaakt worden, zonder dat je er zelf iets aan kunt doen, aldus een voormalig directeur van een vmbo-afdeling binnen een brede scholengemeenschap. 'Ik ben altijd gespitst geweest op doorlopende leerlijnen met het mbo. We hebben drie jaar lang geprobeerd de programma's op elkaar af te stemmen en zouden toen een vm2-achtig traject gaan starten. Maar toen belde het mbo in de zomervakantie dat er door een directiewisseling geen draagvlak meer voor was. Er was op onze school toen zoveel frustratie dat het nooit meer goed is gekomen. Het is wel aardig om te zien dat zo'n zelfde initiatief (vm2) nu landelijk is ontstaan.'

Bij de doelmatigheid van de Regeling doorontwikkeling kunnen derhalve enkele vraagtekens worden gezet. Enerzijds wordt de regeling gezien als een bijdrage aan ontwikkelingen die op een aantal scholen toch al liepen. Anderzijds wordt getwijfeld aan de stabiliteit van de effecten op scholen, die uit zichzelf minder vernieuwingsgezind zijn en de middelen alleen maar hebben gebruikt, omdat ze nu eenmaal beschikbaar waren. Dat wordt bevestigd door één van de informanten: 'Het zijn op veel scholen tijdelijke initiatieven geweest. Als de school daarna weer een ander accent gaat leggen, verwateren deze initiatieven weer. Er zijn scholen waar de ene innovatie na de andere door de directie wordt geïnitieerd. Er was geen tijd dat iets vaste grond onder de voeten kreeg. Er zijn weinig zaken die van onder af ontstaan zijn'.

Dat neemt niet weg dat de opkomst van de vakcolleges door een deel van het veld als een positieve ontwikkeling wordt gezien die – direct of indirect – tot stand is gebracht door de additionele middelen uit de diverse regelingen. Anderen wijzen juist op de totstandkoming van de intersectorale programma's – die overigens hun oorsprong vonden in de Axis-projecten. Eén van de informanten verwoordt het aldus: 'Het zwakke van de regeling was, dat er nergens sprake is geweest van een normstelling, een gemeenschappelijke richting. Omdat de diversiteit zo groot was, zijn er geen effecten te vinden. De scholen hebben het geld wel gebruikt, maar dat heeft niet geleid tot een samenhangend imago voor het vmbo. De scholen hebben er wel hun sores mee op kunnen lossen, maar dat wil nog niet zeggen dat de processen er beter door zijn geworden'.

3.5 Rechtmatigheid van het gebruik van de Regeling doorontwikkeling

Het feit dat nagenoeg alle geïnterviewden zich de Regeling doorontwikkeling niet meer herinneren, roept uiteraard ook vragen op over het gebruik ervan. Het beeld dat hier naar voren komt, is dat op veel scholen het geld van verschillende regelingen werd samengevoegd en dat daarmee allerlei projecten werden bekostigd. Dat neemt niet weg dat verschillende respondenten hun uitgaven voor de verschillende projecten denken te kunnen reconstrueren en verantwoorden wanneer hen nu gevraagd zou worden de boeken erbij te halen. ‘Het is in een grote pot terechtgekomen, maar ik zou zeker, ook met terugwerkende kracht, aan kunnen tonen dat we het daarvoor gebruikt hebben. Intern is het hier echt lumpsum. Wij kijken naar wat wij belangrijk vinden. Maar we hebben wel heel veel gedaan aan de ontwikkeling van het vmbo’. Eén andere respondent verwoordde het aldus: ‘Van al die regelingen ken ik de details niet meer. Als ik de documenten erbij zou halen, zou ik het vermoedelijk wel kunnen reconstrueren, want we maakten wel altijd een eindverhaal en een financiële verantwoording’.

Wanneer de geïnterviewden niet in hun rol als respondent – het gebruik van de regeling op de eigen school – worden ondervraagd, maar in hun rol als informant – wat er op andere scholen gebeurde – ontstaat er een ander beeld. Een voormalig directeur van een vmbo-afdeling binnen een brede scholengemeenschap: ‘Omdat het ministerie nauwelijks of geen voorwaarden stelde, konden die gelden overal voor worden gebruikt’. En een lid van een Centrale Directie op een andere school: ‘Ik ken collega’s die geen idee hebben waar het in het vmbo om gaat, sommigen hebben zelfs hun lwoo-middelen aan het gymnasium besteed. De motivatie is dan dat ze een eerlijke verdeling van de middelen willen over alle leerlingen. Ik vind dat een verkeerde instelling, het gaat bij deze extra middelen om een maatschappelijke behoefte’.

Dat de middelen uit de Regeling doorontwikkeling niet automatisch bij het vmbo terechtkwamen, wordt ook duidelijk uit gesprekken met enkele vertegenwoordigers van platforms die in de betreffende periode tevens in de directie van een scholengemeenschap zaten. ‘Ik bewaakte altijd dat die middelen alleen bij het vmbo terecht kwamen en niet door het stafbureau werden versleuteld; ik hield altijd een lijstje bij uit het gele katern van alle regelingen die er kwamen en zorgde ervoor dat dit lijstje op het stafbureau en bij de rector kwam als geoormerkt’. En een ander: ‘Omdat ik wist wat voor subsidies er binnenkwamen, zorgde ik er altijd voor dat ze terechtkwamen waarvoor ze bedoeld waren. Ik zag wel pogingen van de bestuurscommissie om gelden van de ene school door te sluisen naar de andere scholen, maar daar heb ik me altijd tegen verzet. Ik was een echte vmbo-man en was daar altijd alert op. Op scholen met een rector die niet uit het vmbo komt, ligt dat vaak anders’. Deze respondenten informeerden daarnaast ook de docenten in hun platform over de regeling. Dat werd hen niet in dank afgenomen door collega-directeuren van andere scholen. ‘Dan hoorde ik van collega’s de klacht dat docenten bij hen geld kwamen vragen uit die regeling. Dat toonde mij wel aan dat er scholen waren die daar op een andere manier mee om wilden gaan’.

Het feit dat er voor de besteding van de middelen een accountantsverklaring nodig was, deed daar volgens verschillende geïnterviewden weinig aan af. ‘Scholen zijn daar heel creatief in en accountants werken daar aan mee. Ik hoorde van docenten dat al het geld van hun school in de accountantsverklaring stond, maar ze hadden het alleen afgeroomd gezien’.

3.6 Oormerken of niet?

Bij de afsluiting van de gesprekken hebben we de vraag voorgelegd of additionele middelen voor het vmbo in de toekomst geoormerkt zouden moeten zijn of aan de lumpsum toegevoegd zouden moeten worden. Het merendeel van de geïnterviewden is voorstander van oormerken. Dat is zeker het geval bij de (voormalige) directeuren van een vmbo-afdeling binnen een brede scholengemeenschap. ‘Ik vind oormerken heel plezierig. Als je dat niet doet wordt het geld overal voor gebruikt. Lang niet met alle middelen zijn de dingen gedaan, waarvoor het bedoeld was’. En een ander: ‘Ik betreur het dat die gelden in de lumpsum zijn verdwenen, met name de gelden voor de ontwikkelingstaken voor docenten. Als er weer geoormerkt gefinancierd gaat worden, zullen de rectoren daarop tegen zijn, ook bij de VO Raad krijg je hiervoor geen handen op elkaar. Maar de docenten zullen er blij mee zijn en de directeuren van de vmbo-afdelingen ook’.

Dat de rectoren van een brede scholengemeenschap niet voor oormerken zijn, werd bevestigd. ‘Ik zou het een geweldige stap terug vinden, laat mij juist mijn gang gaan’. Op de vraag wat er moet gebeuren als de rector het vmbo nauwelijks kent en zich daarvoor niet inzet, luidde het antwoord: ‘Dan moet je als ministerie daarop inzetten en ervoor zorgen dat er voor het vmbo visies worden ontwikkeld’. De leden van de centrale directie die we hebben geïnterviewd, zijn daarentegen wel voorstander van oormerken, wat vermoedelijk weer samenhangt met het feit dat zij daarnaast ook een platform vertegenwoordigen. ‘Ik vind oormerken wel belangrijk, maar daar zullen bestuurders anders over denken.’

3.7 Samenvatting

Als voorbereiding op de in de laatste fase van het onderzoek geplande telefonische enquêtes hebben we een aantal verkennende gesprekken gehouden. Die gesprekken vonden zowel plaats met velddeskundigen als met directieleden van scholen.

De Regeling doorontwikkeling vmbo roept bij het merendeel van de geïnterviewden geen spontane reactie op. Opvallend is dat oudere regelingen zoals de Impulsregeling en de Axis-projecten nog wel bekend zijn. Ook de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006 ligt nog vers in het geheugen. Waarschijnlijk komt dat omdat het bij deze regeling om fysieke aanpassingen ging. Sommigen verwarren deze laatste regeling met de Regeling doorontwikkeling vmbo. Wanneer we echter de vijf thema’s uit de Regeling doorontwikkeling noemen, weet het merendeel van de geïnterviewden weer waarover het gaat.

Van de vijf thema’s blijkt de samenwerking met mbo-scholen met het doel doorlopende leerlijnen te realiseren relatief veel aandacht gekregen te hebben. Ook vernieuwing van het onderwijs – bijvoorbeeld in de vorm van intra- en intersectorale programma’s – wordt veelvuldig genoemd. Samenwerking met het bedrijfsleven lijkt tot nu toe meer gerealiseerd te zijn vanuit het oogpunt van onderwijsvernieuwing dan vanuit het oogpunt van de regionale arbeidsmarkt. Op de thema’s maatwerk en de menselijke maat worden betrekkelijk weinig nieuwe activiteiten genoemd. Soms zegt men dat deze thema’s al eerder centraal stonden.

Men vermoedt dat de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo wel terug te vinden zijn op de jaarrekening – zeker aan de inkomstenkant – maar dat er geen directe relatie gelegd kan worden met de besteding van deze middelen voor een of meer van de vijf thema's. Meestal worden middelen uit alle beschikbare regelingen samengevoegd om vernieuwingsprojecten te realiseren. Een goedkeuring door de accountant is daardoor nog geen garantie dat de middelen uit de Regeling doorontwikkeling alleen zijn gebruikt voor de vijf thema's uit de regeling.

Het beeld dat hierover geschetst wordt door de velddeskundigen en door de schooldirecteuren loopt wel sterk uiteen. De velddeskundigen suggereren dat het geld ook voor andere doeleinden dan de doorontwikkeling van het vmbo besteed kan zijn, de directeuren zelf geven de indruk dat dit niet het geval is. Beide categorieën geïnterviewden zijn het er wel over eens dat er in het vmbo veel vernieuwingen tot stand zijn gebracht. Een deel van de scholen was daarmee al begonnen voordat de Regeling doorontwikkeling werd uitgevaardigd. Op deze scholen heeft de regeling de vernieuwing derhalve niet geïnitieerd, maar mogelijk wel versneld. Andere scholen zijn door de regeling gestimuleerd om zelf ook met vernieuwingen te beginnen.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht of deze bevindingen uit de verkennende gesprekken worden bevestigd wanneer het onderzoek wordt verbreed naar een steekproef van vmbo-scholen.

4 Verslag van de telefonische enquête

4.1 Inleiding

In de periode tussen medio september en medio oktober zijn 40 directeuren van vmbo-scholen¹⁶ bereid gevonden mee te werken aan een telefonisch interview over de Regeling doorontwikkeling vmbo. In paragraaf 4.2 wordt beschreven hoe de selectie en benadering van de scholen heeft plaatsgevonden en hoe de deelname aan het onderzoek is verlopen. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 enkele kenmerken van de scholen en hun directeuren beschreven.

In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de vraag hoeveel directeuren zich de regeling nog kunnen herinneren. Paragraaf 4.5 handelt over de keuze van de thema's. Tevens wordt in deze paragraaf weergegeven hoe vernieuwingsgezind de geïnterviewden hun eigen school vinden. De mate van samenwerking met andere scholen en ondersteuning van andere partijen komt in paragraaf 4.6 aan de orde. Paragraaf 4.7 geeft vervolgens inzicht in de bereikte resultaten en paragraaf 4.8 in de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gebruik van de middelen uit de regeling. Paragraaf 4.9 laat zien hoe de directeuren in de toekomst eventuele extra middelen zouden willen ontvangen, waarna de belangrijkste uitkomsten van deze telefonische enquête in paragraaf 4.10 op een rijtje worden gezet.

4.2 Selectie en benadering van de scholen

Bij de selectie van de te benaderen scholen is op basis van door Cfi beschikbaar gestelde bestanden een reeks van criteria gehanteerd. In de eerste plaats is gestreefd naar een goede geografische spreiding en een spreiding over scholen in stedelijke en landelijke gebieden. In de tweede plaats is bij de selectie rekening gehouden met de schoolkenmerken. Er zijn zowel grote als kleine scholen geselecteerd en scholen met één en met meerdere vestigingen. Daarnaast zijn er scholen geselecteerd met een uiteenlopend aantal vmbo-sectoren, variërend van één tot alle vier, zodanig dat de vier sectoren min of meer evenredig in het onderzoek vertegenwoordigd zijn. Het aandeel van categorale vmbo-scholen – dat in werkelijkheid heel laag is – hebben we opgehoogd omdat dit schooltype anders nauwelijks vertegenwoordigd zou zijn. Overigens zegt de aanduiding hiervan in de Cfi-bestanden niet alles. Categorale vmbo-scholen kunnen een nauwe samenwerking zijn aangegaan met een havo-vwo-school met een ander brin-nummer en bovendien ressorteren onder hetzelfde schoolbestuur. En van scholen die in de Cfi-bestanden als breed worden aangeduid, kan het vmbo-smaldeel nagenoeg zelfstandig opereren op een eigen locatie en zichzelf als een categorale school beschouwen.

¹⁶ Wanneer we hier spreken over vmbo-scholen bedoelen we ook de vmbo-afdelingen van brede scholengemeenschappen en de scholen die deeluitmaken van een ROC of AOC.

Om tot 40 deelnemende scholen te komen, hebben we op grond van deze verdelingskenmerken 70 scholen telefonisch benaderd. Het eerste contact werd gelegd met de directeur van het vmbo of de directiesecretaresse. Bij dat eerste contact werd vastgesteld of een van de directieleden – met name de algemeen directeur of de directeur van het vmbo – lang genoeg in functie was – minimaal vier jaar – om te kunnen verwachten dat vragen over de regeling beantwoord zouden kunnen worden op basis van de eigen ervaring. Direct vielen er al 23 van de 70 benaderde scholen af, omdat geen van de directieleden aan deze voorwaarden voldeed. Wanneer we ervan uitgaan dat er geen relatie ligt tussen het aantreden van nieuwe directieleden en de wijze waarop de school is omgegaan met de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo, gaat het hierbij niet om een selectieve uitval en zijn er geen consequenties voor de uitkomsten van dit onderzoek.

Bij de 47 andere scholen kon er in een aantal gevallen direct al een afspraak worden gemaakt voor een telefonisch interview. De betrokken directeur kreeg dan per mail een bevestiging van de afspraak met als bijlagen de vragenlijst en een pdf-bestand van de regeling. In de gevallen dat er niet met de betrokken directeur kon worden gesproken, is er een e-mail verstuurd waarin het verzoek om medewerking werd gedaan met het pdf-bestand van de regeling als bijlage. De vragenlijst is vervolgens verzonden nadat medewerking was toegezegd, al dan niet na een of meer telefoontjes. Twee scholen zijn afgefallen, omdat we na enkele telefoontjes met de directiesecretaresse nog steeds geen reactie hadden ontvangen. In vijf gevallen was sprake van een meer of minder expliciete weigering, waarvan in drie gevallen door de directeur zelf bij een rechtstreeks telefonisch contact. De reden die werd genoemd was steeds gebrek aan tijd en de grote hoeveelheid onderzoek. In twee gevallen werd het afzien van deelname per e-mail doorgegeven zonder verdere toelichting. We hebben geen aanwijzingen dat deze weigeringen voortkwamen uit het feit dat men iets te verbergen had, maar uitgesloten is dit niet.

De interviews verliepen zonder uitzondering in een aangename en open sfeer. Tevoren was aangekondigd dat het niet om een controle ging en dat de resultaten anoniem zouden worden verwerkt. Het merendeel van de respondenten had de vragenlijst al voor zichzelf ingevuld. Sommigen hadden daarvoor ook contact opgenomen met hun financiële administratie of met een ander directielid. Gemiddeld nam het registreren van de antwoorden en het waar nodig om een toelichting vragen ongeveer 20 minuten in beslag.

4.3 Kenmerken van de 40 scholen en hun respondenten

Zoals gezegd is er bij de selectie van de 40 scholen gestreefd naar een geografische spreiding en een spreiding naar de mate van stedelijkheid van de omgeving. Tabel 4.1 laat wat deze kenmerken betreft zien hoe de uiteindelijke steekproef eruit ziet. Wat de geografische spreiding betreft gaan we daarbij uit van vier regio's:

- noord (de provincies Groningen, Friesland en Drenthe);
- oost (de provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland);
- west (de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht);
- zuid (de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg).

De mate van stedelijkheid is in overleg met de respondenten vastgesteld op basis van een drieling: stedelijk gebied, middelgrote stad/verstedelijkt platteland, landelijk gebied.

Tabel 4.1 – Geografische spreiding en spreiding naar stedelijkheid van de 40 deelnemende scholen (absolute aantallen)

geografische spreiding		stedelijkheid van de omgeving	
regio noord	6	stedelijk gebied	13
regio oost	11	verstedelijkt platteland	15
regio west	12	landelijk gebied	12
regio zuid	11		
totaal	40	totaal	40

De tabel laat zien dat er een evenwichtige spreiding is gerealiseerd.¹⁷ Bij de analyse zal worden nagegaan of het voor het gebruik van de Regeling doorontwikkeling iets uitmaakt in welke regio of omgeving de school is gevestigd.

Aan de respondenten is ook gevraagd of hun vmbo-leerlingen uit alle lagen van de bevolking komen dan wel hoofdzakelijk uit achterstandsgezinnen. De antwoorden op die vraag leverden betrekkelijk weinig spreiding op. Het merendeel van de scholen meldt een heterogene leerlingenpopulatie. Op vijf scholen komen de leerlingen vooral uit achterstandsgezinnen en op twee andere scholen heeft een substantieel deel van de leerlingen deze achtergrond.

In tabel 4.2 vermelden we het schooltype van de 40 scholen die aan het onderzoek hebben meegedaan alsook de functie van de respondent.

Tabel 4.2 – Deelnemende scholen naar schooltype en functie van de respondent (absolute aantallen)

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
algemeen directeur/ lid CD	5	-	2	7
directeur vmbo-school	-	12	-	12
afdelingsdirecteur vmbo	19	-	2	21
totaal	24	12	4	40

Bij twaalf van de 40 scholen gaat het om een categoraal vmbo en bij vier scholen om een verticale scholengemeenschap van vmbo en mbo. Eén van de scholen die zichzelf als categoraal

¹⁷ We spreken hier bewust niet van representatief. Om op representativiteit te kunnen toetsen, zou er duidelijkheid moeten zijn over de analyse-eenheid. Het heeft niet zo veel zin om te vergelijken op het aantal scholen of vmbo-scholen omdat deze sterk in grootte kunnen verschillen. De beste vergelijking is vermoedelijk het aantal vmbo-leerlingen, maar dan is het nog maar de vraag of alle leerjaren en alle leerwegen mee moet worden geteld..

vmbo beschouwt, maakte overigens tot voor kort deel uit van een brede scholengemeenschap en heeft ook nog hetzelfde bestuur als de afgescheiden avo-vwo-school. Bij een andere categorale school is sprake van een samenwerkingsovereenkomst met een havo-vwo-school.

Verder laat de tabel zien dat de vragen bij brede scholengemeenschappen in verreweg de meeste gevallen zijn beantwoord door de afdelingsdirecteur van het vmbo. Slechts op vijf scholen was het mogelijk de algemeen directeur of een lid van de Centrale Directie over het gebruik van de regeling te ondervragen. Algemeen directeurs zijn niet alleen moeilijker te bereiken, maar hebben soms ook de neiging het verzoek door te schuiven naar de directeur van het vmbo.

Tabel 4.3 laat zien welke vmbo-sectoren binnen de drie schooltypen en in de totale onderzoeksgroep vertegenwoordigd zijn. Anders dan in de twee eerdere tabellen worden hier percentages vermeld.

Tabel 4.3 – Mate waarin de sectoren en intersectorale programma's vertegenwoordigd zijn binnen dit onderzoek, naar schooltype en totaal (percentages)

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
techniek	92 %	83 %	75 %	88 %
zorg en welzijn	96 %	83 %	25 %	85 %
economie	83 %	83 %	25 %	78 %
landbouw (groen)	13 %	25 %	50 %	20 %
intersectoraal totaal	71 %	17 %	0 %	48 %
SDV	25 %	8 %	0 %	18 %
technologie	38 %	8 %	0 %	25 %
ICT-route	13 %	8 %	0 %	10 %
anders	13 %	0 %	0 %	8 %
<i>n</i>	24	12	4	40

We hebben verschillende combinaties van sectoren aangetroffen, maar het merendeel van de scholen die aan het onderzoek hebben meegedaan, beschikt over elk van de drie traditionele sectoren (techniek, economie en zorg en welzijn). De sector 'groen' is met acht scholen in het onderzoek vertegenwoordigd.

Op iets minder dan de helft van de scholen worden inmiddels een of meer intersectorale programma's aangeboden. Hierbij valt wel op dat deze intersectorale programma's meer voorkomen in de brede scholengemeenschappen dan in de categorale vmbo-scholen en de verticale scholengemeenschappen van vmbo en mbo.

In tabel 4.4 wordt weergegeven over welke leerwegen de onderzochte scholen beschikken. Tevens wordt in deze tabel aangegeven of er een praktijkschool aan de school is verbonden.

Tabel 4.4 – Mate waarin leerwegen en praktijkonderwijs vertegenwoordigd zijn binnen dit onderzoek, naar schooltype en totaal (percentages)

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
vmbo-basis	96 %	100 %	100 %	98 %
vmbo-kader	100 %	100 %	100 %	100 %
vmbo-gemengd	75 %	75 %	75 %	75 %
vmbo-theoretisch	96 %	83 %	75 %	90 %
praktijkonderwijs	29 %	8 %	0 %	20 %
<i>n</i>	24	12	4	40

Bijna alle scholen beschikken over beide beroepsgerichte leerwegen. De theoretische en gemengde leerweg zijn iets vaker niet aanwezig. Aan zeven brede scholengemeenschappen en een categorale vmbo-school is ook een praktijkschool verbonden.

4.4 Bekendheid met de Regeling doorontwikkeling vmbo

Zoals gezegd leverde het noemen van de Regeling doorontwikkeling vmbo bij de verkennende gesprekken nauwelijks tekenen van herkenning op. Op grond daarvan hadden we ook geen hoge verwachtingen dat de Regeling bij de telefonische interviews nog in de herinnering van de schooldirecteuren zou voortleven. Dat bleek echter mee te vallen. In die gevallen dat we bij het maken van een afspraak rechtstreeks met een directeur konden spreken, bleek het noemen van de regeling soms wel herkenning op de roepen. Daarbij moet overigens niet worden uitgesloten dat de regeling verward werd met een andere regeling. In de vragenlijst hebben we – nadat de regeling was gemailld – de respondenten gevraagd, of zij zich de regeling herinnerd zouden hebben wanneer zij er door dit onderzoek niet attent op waren gemaakt. In tabel 4.5 staan de antwoorden, waarbij we de respondenten hebben ingedeeld op basis van hun functie en het schooltype (absolute aantallen in tabel 4.2). Vermeld wordt steeds het percentage dat bevestigend op de vraag heeft gereageerd. Daarbij zijn de antwoorden ‘ja, zeker’ en ‘ja, vaag’ samengenomen. Het resterend deel van ieder percentage heeft voor een ontkennend antwoord (‘zeker niet’ of ‘vermoedelijk niet’) gekozen.

Tabel 4.5 – Percentages directeuren die zich de Regeling doorontwikkeling vmbo nog zeggen te herinneren, naar schooltype en functie (absolute aantallen vermeld in tabel 4.2)

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
algemeen directeur/ lid CD	40 %	-	50 %	43 %
directeur vmbo-school	-	58 %	-	58 %
afdelingsdirecteur vmbo	47 %	-	50 %	48 %
totaal	46 %	58 %	50 %	50 %

In de cel rechtsonder zien we dat de helft van de respondenten aangeeft zich de regeling nog te kunnen herinneren. Bij de directeuren van een categoriaal vmbo ligt dat percentage zelfs nog wat hoger, maar omdat de categorale vmbo's bij de steekproeftrekking oververtegenwoordigd zijn, mogen we aannemen dat het percentage in de totale populatie niet veel hoger dan 50 zal zijn. En daarbij moet niet worden uitgesloten dat het antwoord toch mede beïnvloed is door het vooraf toezenden van de regeling. Binnen de brede scholengemeenschappen en de verticale vmbo's maakt het wat betreft het kennen van de regeling niet veel uit of de vragenlijst is beantwoord door de algemeen directeur of de afdelingsdirecteur van het vmbo.

In artikel 2.2 van de Regeling doorontwikkeling vmbo staat vermeld dat het bevoegd gezag een plan dient voor te bereiden om invulling te geven aan de in de regeling genoemde thema's. Ruim dertig procent van de respondenten kan zich niet meer herinneren of er in het kader van deze regeling projectplannen zijn geschreven. Veertig procent zegt dat dit niet gebeurd is iets minder dan 30 procent dat er wel plannen zijn geschreven. Bij doorvragen bleek evenwel dat deze projectplannen vrijwel nooit alleen op de thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo betrekking hadden. Meestal gaat het om bredere vernieuwingsplannen, waarvoor ook middelen uit deze regeling werden ingezet.

Zowel op de vraag of er over de besteding van de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo op een herkenbare wijze verantwoording is afgelegd in de jaarrekeningen als op de vraag of daarover een accountantsverklaring beschikbaar is, moet ruim 40 procent van de respondenten het antwoord schuldig blijven. Door ongeveer 50 procent van de respondenten worden deze vragen met 'ja' beantwoord. Beide voorwaarden staan vermeld in de artikelen 5.2 en 5.3 van de regeling. Overigens zijn de afdelingsdirecteuren vaker niet op de hoogte van deze zaken dan de algemeen directeuren. Daarnaast moet men voorzichtig zijn met de interpretatie van de positieve antwoorden op beide vragen. De formulering 'op een herkenbare wijze' hoeft niet door iedere respondent hetzelfde geïnterpreteerd te zijn. Slechts in enkele gevallen is voor de beantwoording van deze vragen nog contact opgenomen met de financiële afdeling van de school (wat overigens ook niet werd gevraagd).

4.5 De keuze van de thema's en de vernieuwingsgezindheid van scholen

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag voor welke thema's uit de regeling de scholen hebben gekozen. Ook de rol van Koers VO hierbij en de vraag of scholen aansluiting hebben gezocht bij andere thema's, komen in deze paragraaf aan de orde. Het gaat derhalve over de inhoudelijke invulling en onderbouwing van het gebruik van de regeling (onderzoeksvragen a, b en d zoals weergegeven in paragraaf 1.2).

Keuze van de thema's

Omdat we op voorhand konden verwachten, dat de directeuren het moeilijk zouden vinden om aan te geven welke vernieuwingen er met de middelen uit de Regeling doorontwikkeling zijn gerealiseerd en omdat er derhalve ook onbetrouwbare antwoorden verwacht mochten worden, hebben we gekozen voor een bredere aanpak. De vraag is allereerst of de scholen met vernieuwingen op het terrein van de vijf thema's uit de regeling zijn gestart. De vraag welke middelen

zij daarvoor hebben ingezet, blijft vooralsnog buiten beschouwing. Wel hebben we de vraag opgesplitst naar drie perioden: vóór, tijdens en na de periode waarin de Regeling doorontwikkeling van kracht was, in de vragenlijst respectievelijk aangeduid met vóór 2004, 2004-2007 en 2008-2009. De percentages in tabel 4.6 zijn berekend op alle 40 scholen. Er is dus geen opsplitsing aangebracht naar schooltype.

Tabel 4.6 – Percentages scholen die in achtereenvolgende periodes zijn gestart respectievelijk doorgedaan met vernieuwingen op de vijf thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo.

	Vóór 2004 gestart	In 2004-2007 door- gegaan of gestart	In 2008-2009 doorgedaan of gestart
menselijke maat, kleinere klassen	60 %	75 %	83 %
meer maatwerk voor individuele leerling	50 %	90 %	90 %
nieuwe programma's (bijv. intra- of intersectoraal)	43 %	90 %	98 %
afstemming mbo/ doorlopende leerlijnen	33 %	88 %	93 %
afstemming met regionale arbeidsmarkt	18 %	58 %	73 %

In de periode voordat de Regeling doorontwikkeling vmbo werd ingevoerd – *vóór 2004* – was een aanzienlijk deel van de scholen al gestart met ontwikkeling op één of meer van de vijf thema's. Verkleining van de klassen werd daarbij het vaakst genoemd. In plaats van voor afzonderlijke LWOO-klassen worden de middelen uit deze gelden dan gebruikt om in de lagere leerwegen van het vmbo kleinere klassen te realiseren voor alle leerlingen. Vaak worden daarvoor ook nog eigen middelen ingezet. Ongeveer de helft van de scholen is in die periode al begonnen om meer maatwerk voor individuele leerlingen en nieuwe programma's tot stand te brengen. De afstemming met mbo en regionale arbeidsmarkt kreeg in die periode nog minder aandacht.

In de periode van de Regeling doorontwikkeling vmbo – *2004-2007* – is het percentage scholen dat middelen inzet om kleinere klassen te realiseren nog iets toegenomen, maar de toename is klein in vergelijking met de toename bij de vier andere thema's. Daarbij bedraagt de toename steeds 40 procent of meer, hetgeen betekent dat ongeveer de helft van de scholen in deze periode met ontwikkelingen op deze terreinen is gestart. Dat hoeft zoals gezegd nog niet te betekenen dat hiervoor de middelen uit Regeling doorontwikkeling vmbo zijn gebruikt.

In de laatste twee jaar – *2008-2009* – zijn de percentages minimaal gelijk gebleven, maar meestal nog iets toegenomen. De grootste toename is er bij het thema dat in de voorafgaande periode nog wat minder aandacht kreeg, de afstemming op de regionale arbeidsmarkt. We hebben geen meldingen gekregen dat scholen ontwikkelingen waarmee zij eerder waren gestart helemaal hebben stopgezet. Dat neemt niet weg dat eerder gemaakte keuzes kunnen worden teruggedraaid. Zo meldt een grootstedelijke vmbo-school met heel veel achterstandsleerlingen: "wij waren voorloper met het nieuwe leren. Daarvan hebben we een deel teruggedraaid omdat het bij deze leerlingen niet werkte. Dat hele vrije voelde niet goed. Maar goede elementen zoals

het portfolio en het competentiegericht leren hebben we behouden.” Op een school in landelijk gebied vraagt men zich af hoe lang men nog door kan gaan met het in stand houden van kleinere klassen voor vmbo-leerlingen. “Door de daling van het aantal leerlingen draaien we al een aantal jaren in de min. Het kan zijn dat er vernieuwingen moeten worden teruggedraaid. We moeten steeds creatieve oplossingen zoeken.”

Wat betreft de aansluiting bij andere thema's leveren de antwoorden een heel gevarieerd beeld op. Nogal wat respondenten leggen een direct verband met de aanpassing van praktijklokalen, waarbij zij zich niet altijd realiseren dat hiervoor – althans vanaf 2006 – een andere subsidieregeling bestond. Het lijkt erop dat de aanpassing van praktijklokalen en andere verbouwingen binnen de school een grote stimulans hebben betekend voor veel vernieuwingen, omdat het daardoor pas echt mogelijk werd om het onderwijs op een andere manier in te richten. Enkele directeuren leggen een verband met het opzetten van een werkplekkenstructuur. Ook een totale herschikking van het docentencorps in kleinere ‘kernteams’ wordt in dit verband genoemd.

Vernieuwingsgezindheid van de scholen

Om in beeld te krijgen hoe de directeuren de vernieuwingen binnen hun eigen school zien in verhouding tot de vernieuwingen op andere vmbo-scholen, hebben we hen gevraagd om de eigen school te rangschikken op een schaal die loopt van ‘voorloper’ en ‘snelle volger’ tot ‘achterblijver’ en ‘(zeer) terughoudend’. In het midden van deze vier antwoorden kon men zich nog tot de middenmoot rekenen. Dit laatste werd gedaan door ruim 40 procent van de respondenten. Omdat geen enkele directeur koos voor ‘achterblijver’ of ‘(zeer) terughoudend’, is deze middenmoot te beschouwen als ‘relatieve achterblijver’. Een iets kleiner deel (35procent) rekent de eigen school tot de voorlopers, bijna een kwart tot de snelle volgers. Deze eigen inschaling blijkt echter maar in zeer beperkte mate samen te hangen met het aantal thema's uit de Regeling doorontwikkeling en evenmin met het tijdstip waarop men de ontwikkeling van deze thema's in gang heeft gezet. Vermoedelijk kijkt men bij de vernieuwingsgezindheid van een school ook naar andere zaken dan alleen de thema's uit deze regeling. De aanpassing van praktijklokalen zou daarbij een belangrijke factor kunnen zijn. Daar komt natuurlijk bij dat niet alle directeuren dezelfde vergelijkingsmaatstaf hebben. In een weinig vernieuwingsgezinde omgeving zal men zich eerder tot de voorlopers rekenen dan in een vernieuwingsgezinde omgeving. In lijn met wat men zou kunnen verwachten is de uitkomst dat de scholen in landelijk gebied wat vernieuwingsgezindheid betreft enigszins achterblijven. Naar regio zijn het de scholen in het oosten van het land die zichzelf gemiddeld genomen als het minst vernieuwend beschouwen. De scholen in het westen en het zuiden rekenen zichzelf naar verhouding het vaakst tot de voorlopers. Bij deze uitkomst moet wel worden bedacht dat zij gebaseerd is op een betrekkelijk klein aantal scholen in de verschillende landsdelen.

Invloed van Koers VO

Een van de onderzoeksvragen luidde of de scholen zich bij hun vernieuwingen hebben laten leiden door Koers VO, het beleidsplan dat in 2004 door het ministerie van OCW werd gepubliceerd. Eén op de zes directeuren moest het antwoord op deze vraag schuldig blijven. Voor de rest hielden de ‘nee-’ en de ‘ja-’antwoorden elkaar nagenoeg in evenwicht. Bij de ‘nee-’antwoorden liep de motivatie nogal uiteen. Naast directeuren die aangaven dat ze al met ver-

nieuwelingen waren gestart voordat Koers VO uitkwam, was er ook een respondent die zei nooit van Koers VO gehoord te hebben. Door de directeuren die een positieve rol van Koers VO melden, werden in de toelichting vaak gewezen op ‘stimulerend’ en ‘een bevestiging dat we op de goede weg zaten.’ Vooral de keuze om de behoefte van leerlingen meer centraal te stellen en zich om maatwerk te bekommeren, waren ideeën die in Koers VO werden gewaardeerd. In tabel 4.7 vermelden we de percentages directeuren die uit Koers VO inspiratie hebben gehaald, zowel naar schooltype als naar functie.

Tabel 4.7 – Percentages directeuren dat inspiratie heeft opgedaan in Koers VO, naar schooltype en functie (absolute aantallen vermeld in tabel 4.2)

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
algemeen directeur/ lid CD	60 %	-	0 %	43 %
directeur vmbo-school	-	42 %	-	42 %
afdelingsdirecteur vmbo	42 %	-	0 %	38 %
totaal	46 %	42 %	0 %	40 %

Koers VO lijkt het meest inspirerend geweest te zijn voor de algemene directies van brede scholengemeenschappen. Op vmbo-mbo-scholengemeenschappen hebben we geen enkele rol van het beleidsplan kunnen opsporen. Tussen de directeuren en afdelingsdirecteuren van vmbo's is er geen verschil. In beide categorieën ziet iets minder dan de helft van de respondenten Koers VO als een inspiratiebron. Tabel 4.8 laat zien dat er ook duidelijke verschillen zijn naar regio en de stedelijkheid van de omgeving. Het gaat hierbij om twee afzonderlijke tabellen naast elkaar.

Tabel 4.8 – Percentages directeuren dat inspiratie heeft opgedaan in Koers VO, naar regio en stedelijkheid van de omgeving (absolute aantallen zijn vermeld in tabel 4.1)

regio		stedelijkheid van de omgeving	
regio noord	17 %	stedelijk gebied	39 %
regio oost	36 %	verstedelijkt platteland	60 %
regio west	33 %	landelijk gebied	17 %
regio zuid	64 %		
totaal	40 %	totaal	40 %

Koers VO lijkt met name in de noordelijke provincies en in de landelijke gebieden weinig invloed te hebben gehad.¹⁸ In regio Zuid heeft een ruime meerderheid van de directeuren wel aangegeven dat Koers VO bij de vernieuwingen in het vmbo een rol heeft gespeeld. Dit geldt ook voor de directeuren van scholen in de gebieden die als verstedelijkt platteland te karakteriseren zijn. Een reden voor deze verschillen zijn we niet op het spoor gekomen.

4.6 Samenwerking en ondersteuning

In deze paragraaf komen de onderzoeksvragen e en f zoals weergegeven in paragraaf 1.2 aan bod. Het gaat dan om de vraag in hoeverre scholen hun vernieuwingen op eigen houtje en zonder hulp tot stand hebben gebracht of dat samen met partners hebben gedaan. Van samenwerking kan worden gesproken wanneer de partners ten opzichte van elkaar geen voorsprong in kennis en/of ervaring hebben. De overdacht van kennis en ervaring gaat dan in beide richtingen. Bij vormen van ondersteuning is daarvan juist geen sprake. Dan betreft het partners wier hulp is ingeroepen om kennis of ervaring binnen te halen.

We beginnen met de *samenwerking*. De directeuren is gevraagd of er bij de vernieuwingen is samengewerkt met andere vmbo-scholen, met het mbo en eventueel met andere partijen. Uit de antwoorden blijkt dat in deze laatste categorie vooral bedrijven en aan de bedrijfswereld gelieerde partijen worden genoemd. In tabel 4.9 worden de antwoorden afgezet tegen de stedelijkheid van de omgeving.¹⁹

Tabel 4.9 – Samenwerking bij vernieuwingen, naar stedelijkheid van de omgeving

	stedelijk gebied	verstedelijkt platteland	landelijk gebied	totaal
andere vmbo-scholen	62 %	67 %	75 %	68 %
mbo-scholen	100 %	80 %	100 %	93 %
andere partijen (bedrijfsleven)	8 %	40 %	42 %	30 %
<i>n</i>	13	15	12	40

Tweederde van de directeuren heeft geantwoord dat er bij de gerealiseerde vernieuwingen met andere vmbo-scholen is samengewerkt. Samenwerking met een of meer mbo-scholen wordt nagenoeg door iedereen gemeld, met partijen in de bedrijfswereld door ongeveer het derde deel. Bij dit laatste percentage moet worden bedacht dat het hierbij om samenwerking bij vernieu-

¹⁸ Anders dan wellicht zou vermoeden is hierbij geen sprake van contaminatie. In regio noord lagen maar twee van de zes scholen in de steekproef in landelijk gebied.

¹⁹ Om het aantal tabellen beperkt te houden, gebruiken we in het vervolg slechts één of twee vergelijkingskenmerken. De keuze daarbij hangt zowel af van de omvang van de verschillen als van de relevantie van de vergelijking. Bij de niet gepresenteerde tabellen is er geen sprake van duidelijke verschillen.

wingen gaat. Samenwerking bij het vinden van stageplaatsen zal ongetwijfeld frequenter plaatsvinden. Behalve met de mbo-scholen is er een tendens dat er in de landelijke gebieden meer wordt samengewerkt om vernieuwingen te realiseren dan in de stedelijke gebieden. We gaan nu nader in op de samenwerking met de drie onderscheiden samenwerkingspartners.

Samenwerking met andere vmbo-scholen wordt op de brede scholengemeenschappen zelfs door driekwart van de respondenten gemeld, op categorale vmbo's en verticale scholengemeenschappen is dat door ongeveer de helft. Uit de toelichtingen blijkt dat deze samenwerking verschillende vormen kan aannemen. Soms is er sprake van een geformaliseerd samenwerkingsverband met regelmatige overlegmomenten en veel uitwisseling tussen de scholen. Ook het regionale bedrijfsleven en de mbo's worden daarbij als deelnemer genoemd. In andere gevallen blijft de samenwerking beperkt tot de vmbo-scholen onder hetzelfde bestuur. Een school meldt dat de regionale samenwerking niet van de grond komt, maar dat er wel wordt samengewerkt met andere scholen in het land op het terrein van natuurlijk leren. Een andere school heeft de samenwerking meer in landelijke netwerken gezocht, omdat de scholen in de regio met een andere problematiek kampen. Over het algemeen wordt de samenwerking met andere vmbo-scholen positief gewaardeerd. Een school in een regio waar de samenwerking pas recent is gestart, meldt evenwel dat er alweer een kink in de kabel is gekomen.

Samenwerking met een of meer mbo-scholen is zoals gezegd nagenoeg universeel. We kijken daarom eerst naar de scholen die deze samenwerking niet noemen. Eén van die scholen geeft aan dat er in de regio zoveel roc's zijn waar de leerlingen naar toe gaan dat het ondoenlijk is tot samenwerking te komen. "Er zijn wel contacten, maar ik zou dat geen samenwerking willen noemen." Ook een andere school wil de contacten die er zijn geen samenwerking noemen. De derde school is een van de scholen die zich primair op landelijke netwerken richten. Deze school beschouwt zichzelf als zeer vernieuwingsgezind en wil de leerlingen vooral een brede opleiding aanbieden.

Er worden echter ook zeer hechte samenwerkingsverbanden gemeld. Ook hier gaat het om een school die zichzelf als een voorloper beschouwt. De directeur noemt wel het voordeel dat er in de hele regio maar één mbo is. "De randvoorwaarden zijn hier optimaal. De docenten wisselen onderling heel veel uit". Ook bij de geformaliseerde regionale samenwerkingsverbanden en bij de verticale scholengemeenschappen is doorgaans van een hechte samenwerking sprake. Sommige scholen melden al een VM2-traject voordat de landelijke regeling tot stand was gekomen. Er worden echter ook situaties genoemd waarin de samenwerking veel moeizamer verloopt. "Op directeursniveau gaat het nog wel, maar de docenten krijg je niet bij elkaar. Het hangt ook samen met de wijze waarop het mbo aankijkt tegen het vmbo."

Samenwerking met bedrijven vindt vooral plaats binnen regionale samenwerkingsverbanden. Er zijn echter ook scholen die – afgezien van het maken van afspraken over stageplekken – weinig behoefte hebben met bedrijven samen te werken. Eén school geeft aan helemaal geen contacten met bedrijven te onderhouden. "Wij hebben ook geen beroepsgerichte stages, alleen maatschappelijke stages."

In tabel 4.10 worden de antwoorden gepresenteerd op de vraag of de school bij het realiseren van vernieuwingen *ondersteuning* heeft ingeroepen van een aantal mogelijke partijen. Behalve dat er door de scholen in stedelijke gebieden iets minder gebruikt gemaakt lijkt te worden van ondersteuning, levert de vergelijking op basis van omgevingskenmerken minder verschillen dan het geval was bij de samenwerking. Wat het schooltype betreft zijn er wel enkele verschillen.

Tabel 4.10 – *Ondersteuning bij vernieuwingen, naar schooltype*

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
andere vmbo-scholen	25 %	8 %	0 %	18 %
mbo-scholen	29 %	42 %	25 %	33 %
onderwijsbegeleidingsdienst	8 %	0 %	0 %	5 %
landelijke pedagogische centra	67 %	58 %	50 %	63 %
gemeente	21 %	25 %	25 %	23 %
andere partijen	54 %	33 %	100 %	53 %
<i>n</i>	24	12	4	40

Nagenoeg alle directeuren maken melding van een of meerdere vormen van ondersteuning. Ondersteuning van andere vmbo-scholen heeft vooral betrekking op het bij elkaar in de keuken kunnen kijken. Enkele scholen in de steekproef geven juist het omgekeerde aan: andere scholen komen bij hen kijken. De ondersteuning van mbo's betreft onder meer hulp bij het vaststellen van eindtermen voor het vmbo, bij het beoordelen van de leerlingprestaties en bij het opzetten van een VM2-traject. Eén school maakt melding van een training van haar eigen docenten door de collega's van het mbo.

De Landelijke Pedagogische Centra worden het vaakst genoemd, gevolgd door andere partijen. Daarbij gaat het onder meer om SLO (Stichting Leerplan Ontwikkeling), Fontys, het Cinop en het Landelijk Platform Bèta Techniek, maar ook minder bekende landelijk dan wel regionaal werkende adviesbureaus zijn ingehuurd om vernieuwingen te helpen realiseren. Een enkele keer wordt melding gemaakt van een vaste partner, waarmee een langdurige samenwerkingsovereenkomst is afgesloten. Bij de ondersteuning gaat het vaak om begeleiding van docenten of nascholing op maat. Ook bij het ontwikkelen van competentieprofielen en examens en bij het opzetten van intra- of intersectorale programma's zijn regelmatig externe partners gevraagd. Het maakt daarbij weinig uit of de school zich tot de voorlopers, de volgers of de middenmoot wat betreft vernieuwingen rekent.

Iets minder dan een kwart van de scholen geeft aan ook ondersteuning van de gemeente te hebben gekregen. Het betreft dan vooral de rol van de gemeente als regievoerder bij het VSV- en leerplichtbeleid, bij het opzetten van maatschappelijke stages en bij de contacten met de bedrijven. Ook de provincie is een enkele keer in deze rol genoemd.

4.7 Bereikte resultaten

Op voorhand was al duidelijk dat er bij dit onderzoek nauwelijks of geen mogelijkheden zouden zijn om objectieve effecten vast te stellen, nog afgezien van het feit of zulke effecten rechtstreeks met de Regeling doorontwikkeling vmbo in verband zouden kunnen worden gebracht. Het gaat daarom om de vraag of de respondenten zelf effecten waarnemen op een aantal terreinen. Dit was het thema van onderzoeksvraag c: wat zijn de opbrengsten van de activiteiten die op de school zijn uitgevoerd?

De directeuren zijn ondervraagd op effecten op een achttal terreinen. Er werd daarbij gevraagd of de door de school gerealiseerde innovaties in hoge mate, in redelijke mate of nauwelijks of niet hebben bijgedragen aan verbeteringen op het betreffende terrein. Zo nodig werd om een toelichting gevraagd. Ook werd de mogelijkheid geboden om te antwoorden dat het tegengestelde is bereikt van wat beoogd werd, maar daarvan is geen gebruik gemaakt. Slechts in enkele gevallen moest een respondent een antwoord schuldig blijven.

De acht terreinen worden in tabel 4.11 genoemd. De antwoorden blijken nauwelijks samen te hangen met de vernieuwingsgezindheid van de school en het schooltype. Daarom worden ze vergeleken op basis van de mate van stedelijkheid van de omgeving. In de tabel staan gemiddelde scores, waarbij score 2 staat voor 'in hoge mate', score 1 voor 'in redelijke mate' en score 0 voor 'nauwelijks of geen bijdrage'.²⁰ De acht terreinen zijn gerangschikt op basis van het gemiddelde in de totale onderzoeksgroep (laatste kolom).

Tabel 4.11 – Door directeuren ingeschatte bijdrage van innovaties op acht terreinen, naar stedelijkheid van de omgeving. Gemiddelden (schaal 0-2, 2 = hoge bijdrage)

	stedelijk gebied	verstedelijkt platteland	landelijk gebied	totaal
meer keuzemogelijkheden	0,9	1,7	1,2	1,3
meer plezier voor leerlingen	1,1	1,4	1,3	1,3
meer plezier docenten	0,9	1,5	1,2	1,2
beter overdracht naar mbo	1,1	1,1	1,3	1,2
minder uitval	1,1	1,0	0,9	1,0
beter relatie met bedrijven	0,3	1,2	0,9	0,8
afstemming op arbeidsmarkt	0,1	0,6	0,9	0,6
meer geslaagden	0,3	0,6	0,6	0,5
<i>n</i>	13	15	12	40

In de laatste kolom zien we dat de innovaties volgens de directeuren vooral geleid hebben tot meer keuzemogelijkheden voor de leerlingen, meer plezier voor zowel leerlingen als

²⁰ Dat betekent dat een score lager dan 1 duidt op een relatief geringe en een score hoger dan 1 op een relatief grote bijdrage. Een score van 1,5 wordt bijvoorbeeld bereikt wanneer de helft van de respondenten 'in hoge mate' en de helft 'in redelijke mate' heeft ingevuld.

docenten en een betere overdracht naar het mbo. Aan de vermindering van de uitval is volgens hun inschatting gemiddeld ‘een redelijke bijdrage geleverd.’ Relatief gering was de bijdrage aan de slagingspercentages, de relatie met de bedrijven in de omgeving en de afstemming op de arbeidsmarkt.

Voordat we nader ingaan op de verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden geven we eerst nog een *toelichting op enkele gemiddelde scores*. Wat betreft ‘het plezier van de docenten’ hebben sommige directeuren geantwoord dat er grote verschillen zijn. Een deel van de docenten staat heel positief tegenover de vernieuwingen, een ander deel heeft er meer moeite mee. In die gevallen is ook gekozen voor het antwoord ‘in redelijke mate’. Wat betreft ‘het plezier van de leerlingen’ is dit van toepassing op één school. Dat is de school waarvan we eerder melden dat de keuze voor het nieuwe leren voor een deel is teruggedraaid, omdat het voor de betreffende populatie – vooral achterstandsleerlingen – niet bleek te werken. Op een deel van de leerlingen hadden deze vernieuwingen een positief, op een ander deel juist een negatief effect. Door enkele directeuren wordt ook gemeld dat sommige categorieën zorgleerlingen – zoals leerlingen met een autistische stoornis – door de vernieuwingen extra problemen kunnen krijgen.

Bij enkele terreinen heeft een deel van de directeuren gekozen voor het antwoord ‘nauwelijks of geen bijdrage’, omdat er weinig te verbeteren viel. Dat geldt vooral bij de slagingspercentages en de uitval in met name – maar niet uitsluitend – de landelijke gebieden. Bij ‘de relatie met de bedrijven in de omgeving’ en ‘de afstemming op de arbeidsmarkt’ kan het antwoord ‘nauwelijks of geen bijdrage’ minimaal drie betekenissen hebben. Het kan betekenen dat er op deze terreinen eerder al veel gerealiseerd was – wat overigens niet zo vaak voorkomt –, het kan betekenen dat er op deze terreinen geen activiteiten zijn ondernomen en als derde dat er wel activiteiten zijn ondernomen, maar dat deze nog niet in effect hebben geresulteerd.

Bij de vergelijking tussen de gebieden (tabel 4.11) valt in de eerste plaats op dat het verstedelijkte platteland vaak de hoogste score heeft. Dat geldt voor de keuzemogelijkheden voor de leerlingen, het plezier van zowel leerlingen als docenten en de relatie met de bedrijven in de omgeving. Het lijkt erop dat de vernieuwingen hier door de directies in doorsnee het meest positief worden beoordeeld. Op elk van deze terreinen is de score in de stedelijke gebieden het laagst, hoewel het verschil met de landelijke gebieden soms niet groot is. Dat is duidelijk wel het geval bij de relatie met de bedrijven in de omgeving en de afstemming op de arbeidsmarkt. Op deze terreinen is de score in de stedelijke gebieden heel laag. Dat is te verklaren omdat er in de stedelijke gebieden ook minder sprake is van samenwerking met het bedrijfsleven, zoals we in tabel 4.9 al zagen. Hoewel de verschillen bij het verminderen van de uitval niet zo groot zijn, is hier de score van de stedelijke gebieden zoals te verwachten het hoogst. In de landelijke gebieden is de uitval immers al relatief gering, zodat verbeteringen minder voor de hand liggen. Om dezelfde reden zou men ook bij de slagingspercentages in de stedelijke gebieden de hoogste score mogen verwachten, maar dat blijkt niet het geval te zijn. Bij de overdracht naar het mbo ten slotte zien we nauwelijks verschillen op

basis van de mate van stedelijkheid. In tabel 4.12 worden de scores op de acht terreinen vergeleken op basis van de geografische indeling in vier regio's.

Tabel 4.12 – Door directeuren ingeschatte bijdrage van innovaties op acht terreinen, naar regio. Gemiddelden (schaal 0-2, 2 = hoge bijdrage)

	noord	oost	west	zuid	totaal
meer keuzemogelijkheden	1,4	1,1	1,7	1,1	1,3
meer plezier voor leerlingen	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
meer plezier docenten	0,8	1,2	1,3	1,3	1,2
betere overdracht naar mbo	1,2	1,3	1,3	0,9	1,2
minder uitval	0,8	1,0	1,2	0,9	1,0
betere relatie met bedrijven	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
afstemming op arbeidsmarkt	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6
meer geslaagden	0,4	0,6	0,7	0,3	0,5
<i>n</i>	6	11	12	11	40

Bij deze vergelijking blijken de onderzochte scholen in de Randstad (regio west) op de meeste terreinen relatief goed te scoren. Dat geldt voor de keuzemogelijkheden voor de leerlingen, het verminderen van de uitval en de toename van het percentage geslaagden. Dit laatste kan wellicht weer worden verklaard door een in vergelijking met de andere regio's slechtere uitgangssituatie, zodat er meer vooruitgang geboekt kan worden.

4.8 Doelmatigheid en rechtmatigheid van het gebruik van de middelen

In deze paragraaf gaat het om de vraag hoe en waarvoor de scholen de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo hebben ingezet. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gebruik van deze middelen. Bij doelmatigheid handelt het om de vraag of de toegekende middelen wel nodig waren en vervolgens of zij zo efficiënt mogelijk zijn besteed. Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag of de middelen niet voor andere zaken zijn ingezet dan waarvoor zij waren bedoeld. Daarop duidt de laatste van de in paragraaf 1.2 genoemde onderzoeksvragen.

Doelmatigheid

Wat doelmatigheid betreft was op voorhand al duidelijk dat de vraag of de middelen zo efficiënt mogelijk zijn besteed, een diepgaander onderzoek zou vereisen. Die vraag wordt derhalve niet beantwoord. We konden echter wel nagaan, welke functie de extra financiële middelen hebben gehad voor de doorontwikkeling van het vmbo. Omdat de Regeling doorontwikkeling vmbo niet de enige bron van extra inkomsten was – vergelijk hoofdstuk 2 – hebben we de directeuren allereerst gevraagd of zij in de afgelopen jaren nog *andere extra financiële middelen* ontvangen

hebben. Bijna 90 procent heeft die vraag positief beantwoord en vrijwel iedereen noemde daarbij de subsidie praktijkgerichte leeromgeving (beschreven in paragraaf 2.4.2). Ook diverse andere regelingen werden genoemd, maar slechts in kleine frequenties.

Vervolgens is gevraagd of de school in de verschillende periodes ook *eigen middelen voor vernieuwingen* heeft ingezet en hoe de verhouding was tussen deze eigen middelen en de extra middelen van de overheid. Bij het beantwoorden van deze vragen bleek zich een complicatie voor te doen dat de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving uitgaat van een bijdrage van 40 procent eigen middelen. Omdat het voor de directeuren heel moeilijk was de inzet van eigen middelen op te splitsen voor verschillende doeleinden, betekende dit dat het antwoord in de periode van 2004-2007 automatisch al 'ja' moest zijn wanneer er extra middelen voor de inrichting van praktijklokalen waren ontvangen. Niemand heeft voor deze periode dan ook met 'nee' geantwoord. In de periode vóór 2004 was dat het geval bij zes scholen, in de periode na 2007 bij slechts één school.

De antwoorden op de vraag naar de *verhouding tussen de inzet van eigen middelen en extra overheidsmiddelen*, laten een meer gedifferentieerd beeld zien. Dat neemt niet weg dat in elke periode de meeste directeuren – tussen de 40 en 50 procent – aangeven dat er meer eigen dan externe middelen voor vernieuwingen zijn ingezet. In de twee laatste periodes – dus vanaf 2004 – zegt ongeveer een kwart dat er meer externe dan eigen middelen zijn gebruikt, in de periode vóór 2004 was dat minder dan 10 procent. De andere directeuren houden het op een gelijke inzet of kunnen de vraag niet beantwoorden. De conclusie moet derhalve zijn dat er naast de verplichte inzet bij de praktijkgerichte inrichting van lokalen door de meeste scholen nog meer eigen middelen zijn gebruikt.

Om na te gaan wat de *betekenis van deze extra middelen voor de vernieuwing van het vmbo* is geweest, hebben we gevraagd of de vernieuwingen op het vmbo ook gerealiseerd zouden zijn zonder de extra financiële middelen. Twee directeuren geven aan dat de extra middelen welkom waren, maar dat de school ook genoeg eigen middelen had om de vernieuwingen te realiseren. Drie directeuren zeiden dat er zonder de extra middelen weinig of geen vernieuwingen gerealiseerd zouden zijn. Maar de overgrote meerderheid verklaart dat de extra middelen voor een versnelling van het vernieuwingsproces hebben gezorgd. Anders zouden de vernieuwingen in een aanzienlijk langzamer tempo tot stand zijn gekomen.

Afgezien van de vraag of de middelen zo efficiënt mogelijk zijn besteed, kunnen we dus concluderen dat de extra middelen hun doelmatigheid hebben bewezen. Wel moeten we hierbij aantekenen dat veel directeuren moeite hadden om de vragen te beantwoorden zonder bij vernieuwingen te denken aan de inrichting van praktijklokalen en andere verbouwingen.

Rechtmatigheid

Dat brengt ons bij de vraag naar rechtmatigheid van het gebruik van de regeling. Hierbij kunnen twee aspecten worden onderscheiden. Allereerst kan de regeling op vmbo-scholen gebruikt zijn voor zaken die niet in de Regeling doorontwikkeling vmbo worden genoemd. In de twee plaats kan de regeling gebruikt zijn voor andere onderwijstypen dan het vmbo. Zoals in paragraaf 3.5

is beschreven is deze laatste opvatting wijd verbreid. We beginnen echter met de eerste vorm van mogelijk onrechtmatig gebruik.

Nadat in de vragenlijst en ook bij het afnemen ervan expliciet was aangegeven dat het nu enkel nog zou gaan om vernieuwingen die gerealiseerd zijn met middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo, werd een lijst voorgelegd met zaken waarvoor deze middelen zijn gebruikt. Twee van deze zaken – verbouwing/aanpassing van lokalen en praktijkgerichte inrichting van lokalen – komen niet voor in de Regeling doorontwikkeling, maar wel in de andere regeling waarvan verreweg de meeste scholen gebruik hebben gemaakt. Nadat het lijstje was afgenomen, werd de directeuren die ook een of beide niet in de Regeling doorontwikkeling vmbo opgenomen zaken hadden genoemd, erop gewezen dat het hier een andere regeling betrof. Door een enkeling werd daarop gezegd dat het antwoord een vergissing was of dat men het eigenlijk niet meer wist. In die gevallen zijn deze antwoorden verwijderd. Maar de meeste directeuren gaven te kennen dat ze wel degelijk wisten dat het hier een andere regeling betrof, maar dat de doorontwikkelingsgelden ook zijn gebruikt in het kader van de verplichte inzet van eigen middelen bij de praktijkgerichte leeromgeving. Enkele directeuren zeiden dat deze middelen ook al werden ingezet in de periode voordat de specifieke regeling voor verbouwingen en aanpassingen was ingevoerd. In tabel 4.13 wordt aangegeven voor welke zaken de middelen van de Regeling doorontwikkeling volgens de directeuren zijn ingezet.

Tabel 4.13 – Percentage scholen dat uit de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo heeft ingezet voor een aantal zaken, naar schooltype

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
kleinere klassen	46 %	50 %	50 %	48 %
verbouwing/aanpassing lokalen	67 %	67 %	25 %	63 %
praktijkgerichte inrichting	67 %	83 %	25 %	68 %
maatwerk individuele leerlingen	58 %	67 %	75 %	63 %
ontwikkeling programma's	88 %	75 %	75 %	83 %
afstemming met mbo	58 %	42 %	75 %	55 %
afstemming arbeidsmarkt	13 %	0 %	50 %	18 %
anders	8 %	0 %	0 %	5 %
<i>n</i>	24	12	4	40

Van de thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo werd de ontwikkeling van nieuwe programma's het meest genoemd, gevolgd door maatwerk voor de individuele leerling. Ruim de helft van de scholen zegt de middelen te hebben gebruikt om de afstemming met het mbo te verbeteren en voor het in stand houden van kleinere klassen geldt een iets lager percentage. Een op de vijf scholen – waarbij geen enkel categoraal vmbo – heeft de middelen uit de regeling ingezet voor een betere afstemming op de regionale arbeidsmarkt. Tweederde van de scholen geeft te kennen ook middelen uit deze regeling te hebben gebruikt voor de twee zaken waarvoor een afzonderlijke regeling in het leven is geroepen. Bij

de categorale vmbo's ligt dit percentage zelfs nog wat hoger. In de categorie anders werden deskundigheidsbevordering van docenten en de ontwikkeling van kernteams genoemd. Dat zijn zaken die ook ondergebracht hadden kunnen worden onder thema's die wel deel uitmaken van de Regeling doorontwikkeling vmbo.

Vervolgens komt de vraag of de regeling ook voor andere onderwijstypen dan het vmbo is gebruikt. In de verkennende gesprekken werd het vermoeden dat dit het geval zou zijn, zo vaak uitgesproken dat men zou gaan denken aan misbruik op grote schaal. Door de in tabel 4.14 weergegeven antwoorden wordt dat duidelijk niet bevestigd.

Tabel 4.14 – Onderwijstypen waarvoor de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo zijn gebruikt, naar schooltype

	brede sgm	categoraal vmbo	vmbo-mbo	totaal
ook andere onderwijstypen	17 %	0 %	25 %	13 %
alleen vmbo, alle sectoren	58 %	83 %	75 %	68 %
alleen vmbo, niet alle sectoren	4 %	8 %	0 %	5 %
weet niet meer	21 %	8 %	0 %	15 %
<i>n</i>	24	12	4	40

Daarbij moeten we wel het voorbehoud maken dat zes respondenten het antwoord op deze vraag moesten schuldig blijven. In vijf gevallen was de afdelingsdirecteur van het vmbo de respondent, in het zesde geval de directeur van een vmbo-school die tot voor enkele jaren nog deel uitmaakte van een brede scholengemeenschap. “De toenmalige directeur was nogal gesloten over zulke zaken, het zou kunnen dat de regeling anders is gebruikt dan bedoeld”.

Op vier brede scholengemeenschappen en één verticale scholengemeenschap zijn de middelen uit de Regeling doorontwikkeling niet uitsluitend voor het vmbo gebruikt. In elk van deze gevallen kon geen antwoord worden gegeven op de vraag of het gebruik van de middelen op een herkenbare en door de accountant goedgekeurde wijze is opgenomen in de jaarrekeningen.

Op de brede scholengemeenschappen is het geld voor een deel ook gebruikt voor havo-vwo-leerlingen. Op twee van deze scholen ging het daarbij om klassenverkleining in brede brugklassen in de onderbouw. En op een van deze twee scholen zijn de middelen ook gebruikt voor de aanpassing van lokalen voor deze leerlingen. De afdelingsdirecteur van het vmbo geeft aan hiermee te hebben ingestemd. “Ik wist ervan, binnen het managementteam is hierover gestemd. Het was een meerderheidsbesluit dat ik niet kon tegenhouden. Daar staat tegenover dat de beslissingen in het managementteam ook veel hebben opgeleverd voor het vmbo.” Op een andere brede scholengemeenschap is ook in de bovenbouw nog

sprake van geïntegreerd onderwijs. Voor de algemene vakken zitten de vmbo-leerlingen in dezelfde klas als de havo-vwo-leerlingen. “Wij kunnen dat echt niet scheiden, maar er is zeker geen geld uit deze regeling naar andere locaties van onze school gegaan”. Op de vierde brede scholengemeenschap bestaat bij er bij het vmbo wel een duidelijk vermoeden van misbruik, aldus de respondent. “Ik denk dat er veel fout is gegaan. Er werd veel geld in de grote pot gestopt om allerlei gaten te stoppen, ik ben er nog wel eens boos over.”

Op de verticale vmbo-mbo-school geeft de locatiedirecteur aan dat de middelen voor een deel ook voor het mbo zijn gebruikt. Het omgekeerde – mbo-subsidies die zijn gebruikt voor het vmbo – werd echter nog vaker gemeld. “Er gaat meer geld van het mbo naar het vmbo dan andersom”.

De twee scholen ten slotte die aangaven dat de middelen uit de Regeling doorontwikkeling vmbo niet voor het hele vmbo zijn gebruikt, hadden daarvoor dezelfde verklaring. In één van de sectoren – respectievelijk techniek en economie – waren de vernieuwingen volgens hun respondenten reeds eerder gerealiseerd.

4.9 Wensen bij toekomstige regelingen

Aan het eind van de vragenlijst zijn nog twee vragen gesteld om wensen van de scholen te peilen ten aanzien van eventuele toekomstige regelingen. Allereerst ging het daarbij om de vraag hoe men eventuele extra middelen in de toekomst het liefst zou willen ontvangen, geormerkt of als lumpsum. En ten slotte hebben we nog gepeild door welke instantie deze middelen dan bij voorkeur verdeeld zouden moeten worden. De antwoorden bij de eerste vraag staan in tabel 4.15.

Tabel 4.15 – Wensen van directeuren ten aanzien van de toekenning van eventuele toekomstige extra middelen, naar functie van de respondent

	algemeen directeur sgm	directeur vmbo- school	afdelingsdirecteur vmbo	totaal
liever geormerkt	14 %	42 %	48 %	40 %
liever als lumpsum	86 %	50 %	38 %	50 %
moeilijke keuze	0 %	8 %	0 %	3 %
maakt niet uit	0 %	0 %	14 %	8 %
<i>n</i>	7	12	21	40

In de rechterkolom van de tabel kunnen we zien dat de meningen over deze vraag nogal verdeeld zijn. De helft van de geïnterviewden heeft een voorkeur voor lumpsum bekostiging, veertig procent kiest voor een geormerkte toekenning en de overige 10 procent heeft

geen voorkeur of vindt de keuze moeilijk. Zoals we op basis van de verkennende gesprekken al konden verwachten, zien we wel een samenhang met de functie van de respondenten. Algemeen directeuren – zowel van brede als van verticale scholengemeenschappen – zijn doorgaans voorstander van lumpsumfinanciering. Het geeft hen de vrijheid om zelf keuzes te maken. Volgens de algemeen directeur van een brede scholengemeenschap die door een sterke daling van het aantal leerlingen in financiële problemen dreigt te komen, ontstaan daardoor meer mogelijkheden voor creatieve oplossingen. Dat er daarbij vernieuwingen moeten worden teruggedraaid, wordt niet uitgesloten. Voor de directeur van een verticale scholengemeenschap geldt ook als argument dat in de bve-sector lumpsumfinanciering al gemeengoed is geworden.

De geïnterviewde directeuren van categorale vmbo's hebben op deze vraag uiteenlopend geantwoord. Eén van hen verwoordt het dilemma aldus: “Het is een beetje dubbel, het geld moet gebruikt worden waarvoor het bedoeld is, een toets is daarom best goed. Bij de Impulsregeling zijn we gevisiteerd, dat was erg leerzaam. Maar lumpsum geeft meer mogelijkheden en kost minder verantwoordingstijd. Dat is ook belangrijk”. De voorstanders van geormerkte toedeling onder deze directeuren zijn beducht dat de middelen anders worden afgeroomd door hun bestuur. Het gaat daarbij vooral om scholen die zijn aangesloten bij grote besturen. “We hebben daar weinig zicht op”. Enkele directeuren kiezen desondanks toch voor lumpsum. “Dat levert minder gedoe op. Ik ben heel waakzaam dat het bij onze school terecht komt en ben er ook wel gerust op”.

Van de afdelingsdirecteuren van vmbo's die onderdeel zijn van een brede scholengemeenschap, kiest ongeveer de helft voor geormerkte toedeling. “Op onze school wordt dat geld beheerd door de financiële afdeling. Het komt mij niet onder ogen. Sinds het laatste jaar proberen we dit wat zuiverder te krijgen, daarvoor was het een punt van ergernis”. Een andere afdelingsdirecteur verwoordt het probleem aldus: “Anders moet ik er ieder jaar weer voor pleiten in het managementteam, dat is zonde van de energie”. En weer een ander: “Het College van Bestuur zou wat anders zeggen”. Er zijn echter ook onder deze directeuren voorstanders van lumpsum. “Het hangt af van de organisatie. Binnen deze organisatie kies ik voor lumpsum, onder de vorige organisatie voor oormerken”. En een ander: “Het is een kwestie van goede afspraken en goede borging, je hebt dan geen administratieve ballast”. Ook de afdelingsdirecteuren die geen voorkeur uitspreken, zijn niet bang dat de middelen verkeerd worden gebruikt. “Aan lumpsum zitten meer risico's, maar op onze school is dat niet het geval.”

Ook ten aanzien van de vraag door welke instantie de extra middelen verdeeld zouden moeten worden, zijn de meningen verdeeld. Tabel 4.16 laat de antwoorden op deze vraag zien. Omdat er meerdere antwoorden konden worden gekozen, kan het totaal van de antwoorden meer dan 100 procent bedragen. Daarbij komt dat sommige directeuren spontaan ook van de gelegenheid gebruik maakten aan te geven aan welke instantie zij de verdeling van de

middelen juist niet zouden willen overlaten. Deze antwoorden staan in het onderste deel van de tabel.

Tabel 4.16 – Wensen van directeuren ten aanzien van de instantie die eventuele toekomstige extra middelen zou moeten verdelen, naar functie van de respondent

	algemeen directeur sgm	directeur vmbo- school	afdelingsdirecteur vmbo	totaal
maakt niet uit	43 %	17 %	43 %	35 %
voorkeur voor:				
OCW	43 %	58 %	48 %	50 %
VO-Raad	14 %	42 %	14 %	23 %
Platforms vmbo	0 %	42 %	14 %	20 %
afzonderlijke platforms	0 %	0 %	0 %	0 %
andere, nl.	0 %	0 %	5 %	3 %
juist niet:				
OCW	0 %	8 %	5 %	5 %
VO-Raad	0 %	8 %	10 %	8 %
Platforms vmbo	0 %	8 %	10 %	8 %
<i>n</i>	7	12	21	40

Ongeveer het derde deel van de directeuren heeft geantwoord dat het hen weinig uitmaakt. Zij hebben verder geen voorkeur genoemd, maar ook geen instantie die de middelen juist niet zou moeten verdelen. De helft van de directeuren heeft – eventueel naast een andere instantie – gekozen voor het ministerie van OCW, al ging het daarbij – aldus de toelichting – soms om een hele lichte voorkeur. Twee directeuren zien deze taak daarentegen het liefst niet bij het ministerie liggen. Daarbij worden verschillende argumenten genoemd. Volgens de ene directeur staat het ministerie te ver van de projecten in het veld af om de middelen te kunnen verdelen. De andere directeur noemt als argument dat het ministerie consequent moet zijn. “Als het terug wil treden, moet het ook geen middelen verdelen”.

Daar staat tegenover dat de voorkeur voor andere instanties onder de directeuren veel geringer is dan de voorkeur voor het ministerie. Bovendien roepen deze instanties ook nog iets meer weerstanden op, zij het dat ook dit slechts in bescheiden mate het geval is. Van de VO-raad werd gezegd dat deze niets met het vmbo zou hebben. Daar staat tegenover dat bijna de helft van de geïnterviewde directeuren van categorale vmbo’s verdeling door de VO-raad wel ziet zitten. Van de Stichting Platforms vmbo werd gezegd dat zij nog te weinig samenwerken om de middelen te kunnen verdelen. Ook hierbij geldt dat veel directeuren van categorale vmbo’s daar anders over denken. Er werd ook nog een gemeenschappelijke argument naar voren gebracht tegen de verdeling door andere instanties dan het ministerie. Deze instanties zouden zorgen voor een extra tussenlaag, waardoor een deel van de middelen voor de leerlingen verloren gaat. Eén afdelingsdirecteur ten slotte heeft een duidelijke

lijke voorkeur uitgesproken voor SenterNovem in samenwerking met Cfi, zoals ook bij de maatschappelijke stages gebeurt.

4.10 Samenvatting

Om na te gaan of de bevindingen uit de verkennende gesprekken een bredere geldigheid hebben, is het onderzoek verbreed tot een veertigtal vmbo-scholen. Van deze 40 scholen is een directielid telefonisch geïnterviewd over verschillende aspecten van de Regeling doorontwikkeling vmbo. Voorafgaande aan dit interview zijn zowel de regeling zelf als een op basis van de verkennende gesprekken opgestelde vragenlijst aan de betrokkene per e-mail toegezonden. De 40 scholen vormen qua regionale spreiding en mate van stedelijkheid van de omgeving een goede afspiegeling van de werkelijkheid. Wel zijn de categorale vmbo's in de steekproef oververtegenwoordigd, deels omdat we daarvoor hebben gekozen, deels ook omdat enkele scholen die volgens de Cfi-gegevens deel uitmaken van een brede scholengemeenschap, zichzelf als categoriaal beschouwen. De betekenis van de term 'categoriaal' is overigens verwaterd, omdat de meeste van deze scholen inmiddels onder een groot schoolbestuur vallen.

Zoals ook al bij de verkennende gesprekken bleek zijn er in de afgelopen jaren op heel veel vmbo-scholen vernieuwingstrajecten in gang gezet. Van de vijf thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo hebben het leveren van maatwerk voor de individuele leerling, het ontwikkelen van nieuwe programma's en de afstemming met het mbo (doorlopende leerlijnen) de meeste aandacht gekregen. Het beleidsplan Koers VO heeft daarbij volgens de meeste respondenten slechts een bescheiden rol gespeeld. Bij de vernieuwingen is wel regelmatig samengewerkt met andere vmbo-scholen in de regio of scholen binnen hetzelfde schoolbestuur. Met een of meer mbo-scholen heeft vrijwel iedere vmbo-school samenwerking gezocht. In veel gevallen heeft dat tot een hechte samenwerking geleid, maar er zijn ook situaties waarin de samenwerking veel moeizamer van de grond komt. Ondersteuning bij de vernieuwingsprocessen hebben de scholen vooral ingeroepen bij de landelijke pedagogische centra.

Kijken we naar de door de respondenten waargenomen effecten van de gerealiseerde vernieuwingen, dan zijn de toename van de keuzemogelijkheden voor de leerlingen en het plezier van zowel leerlingen als docenten de onderwerpen die het vaakst in positieve zin worden genoemd. Ook ten aanzien van de overdracht naar het mbo is het merendeel redelijk positief en dat geldt in iets mindere mate ook voor de verkleining van de uitval. Wat dit laatste betreft speelt daarbij mee dat die uitval op een deel van de scholen – met name in landelijk gebied – ook voorheen al klein was. Omdat de slagingspercentages op veel scholen ook eerder al goed waren, wordt er ook op dit terrein weinig vooruitgang gemeld. Ten aanzien van de relatie met de bedrijven en de afstemming op de regionale arbeidsmarkt valt op dat er door de directeurs van scholen in stedelijk gebied vrijwel geen vooruitgang wordt gemeld. Op deze scholen hebben deze terreinen ook veel minder aandacht gekregen dan op scholen in landelijk gebied en verstedelijkt platteland.

De geïnterviewden zijn verdeeld over de vraag hoe eventuele toekomstige extra middelen zouden moeten worden toegekend, maar we zien – net als bij de verkennende gesprekken – wel een zekere samenhang met de functie. Algemeen directeuren hebben doorgaans een voorkeur voor lumpsum, afdelingsdirecteuren van het vmbo neigen meer naar geoordeelde middelen. Directeuren van categorale vmbo's zijn in dit opzicht onderling het meest verdeeld. Voor ongeveer het derde deel van de ondervraagden maakt het weinig uit welke instantie eventuele extra middelen zou moeten verdelen. De overigen neigen wat dit betreft meer naar een verdeling van de middelen door OCW dan door intermediaire instanties zoals de VO-Raad of de Platforms vmbo.

5 Slotbeschouwing

De uitkomsten van de telefonische enquête zijn voor een deel een bevestiging van die van de verkennende gesprekken, maar er zijn ook enkele duidelijke verschillen. Het eerste verschil was al dat de regeling bij meer directeuren in de herinnering voortleeft dan op basis van de verkennende gesprekken verwacht mocht worden. Dat wil overigens niet zeggen dat men zich de thema's uit de regeling nog goed herinnerde. En het is ook niet helemaal uitgesloten dat sommigen de regeling verward hebben met een andere regeling.

In de tweede plaats hebben we geen aanwijzingen gevonden dat de middelen uit de regeling op grote schaal gebruikt zijn voor havo- en vwo-leerlingen. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, leeft dat beeld sterk bij de geïnterviewde velddeskundigen en vertegenwoordigers van de platforms. Weliswaar hebben we in enkele gevallen gehoord dat hiervan wel sprake is geweest en hebben sommige anderen te kennen gegeven dit niet uitgesloten te achten, maar het merendeel van de geïnterviewden zegt er zeker van te zijn dat dit op hun school niet gebeurd is. Voor zover men twijfel over deze uitkomst zou hebben, kunnen we erop wijzen dat het merendeel van de interviews op brede scholengemeenschappen is gehouden met afdelingsdirecteuren van het vmbo. Zij hebben er geen belang bij om misbruik van de regeling te verzwijgen. Bovendien is alle respondenten geheimhouding en anonieme verwerking van de onderzoeksresultaten toegezegd.

Dat de Regeling doorontwikkeling vmbo door verreweg de meeste scholen niet voor het havo en vwo zijn gebruikt, wil echter nog niet zeggen, dat de middelen alleen zijn aangewend voor de vijf thema's die in de regeling worden genoemd. Ruim zestig procent van de geïnterviewden – en op de categorale vmbo's een nog groter deel – geeft aan dat de middelen uit deze regeling mede zijn gebruikt voor verbouwingen en aanpassingen van praktijklokalen. Dat is zowel gebeurd in de periode voordat hiervoor een specifieke regeling is uitgevaardigd – 2006 – als daarna. In de Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving bedroeg de standaardbijdrage immers maar zestig procent van de kosten. Aangenomen mag worden dat de verbouwingen en aanpassingen wel verband hielden met de thema's uit de Regeling doorontwikkeling vmbo.

Vervolgens hebben we kunnen vaststellen – en dat bleek ook al bij de verkennende gesprekken – dat het op de meeste scholen gebruik was om de middelen uit de Regeling doorontwikkeling samen te voegen met andere budgetten voor vernieuwing van het onderwijs. Het merendeel van de directeuren geeft aan ook eigen middelen te hebben ingezet, maar nagenoeg iedereen was het erover eens dat de extra middelen voor een versnelling van het vernieuwingsproces hebben gezorgd. De vragen naar de specifieke bijdrage van de Regeling doorontwikkeling vmbo aan dit versnellingsproces, konden echter door vrijwel niemand worden beantwoord. Omdat de budgetten werden samengevoegd zijn er voor deze regeling ook vrijwel geen afzonderlijke praktijkplannen geschreven en ook bij de verantwoording ervan bij de jaarrekeningen is van herkenbaarheid nauwelijks of geen sprake.

Literatuur

- Aa, R. van der, M. Arends & J. de Voogd (2003). *Het vmbo in de lift. Audit Impulsprogramma vmbo. Eindrapportage*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Aarts, Mieke & Sietske Waslander (2008). *Van scholen leren over innoveren. Schoolportretten uit Expeditie durven, delen, doen*. Utrecht: VO-project Innovatie.
- Adviesgroep vmbo (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesgroep vmbo (2008). *Vensters op de toekomst van het vmbo. Eindadvies*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesgroep vmbo (2008). *Ambitie kleurt je toekomst. Van visie naar actie*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Adviesgroep vmbo (2008). *Ruimte gewaarborgd. Onderzoeksrapportage aanvullende opdracht Adviesgroep vmbo*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Denktank economie (2009). *De balans opgemaakt. Visiedocument sector economische dienstverlening vmbo*. Ede: Platform VMBO sector Economie.
- EB Management (2005). *Investeren in verbindend leren, een praktisch perspectief*. Driebergen: EB Management BV.
- EB Management/Burger Advies (2009). *Kwalitatieve monitor Regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006. Eindrapportage*. Driebergen/Leiden: EB Management/Burger Advies.
- Grinsven, V. van & E. Elphick (2008). *Rapportage Ambitie kleurt je toekomst*. Utrecht: Duo Market research.
- Hofman, W.H.A. e.a. (2007). *Innovaties in het voortgezet onderwijs. Een verkenning van innovaties en effecten in het voortgezet onderwijs*. Groningen: Gion
- Jacobs, H. e.a. (2005). *Indalen van assistentopleiding (niveau 1) in het vmbo*. Enschede: SLO.
- Klein, Ton, e.a. (2008). *Beweging in beeld III, feiten en verhalen over innovatie in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-project Innovatie.
- Kremers, H.M.J. (2008). *Uitweg uit het technisch labirint. Focus vmbo techniek*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Ministerie van OCW (2003). *Delta-plan Bèta Techniek. Actieplan voor de aanpak van tekorten aan bèta's en technici*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2004). *Koers VO – De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2005). *VMBO: het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mulder, G.F. e.a. (2005). *Regionaal perspectief. Een onderzoek naar de regionale arrangementen in het vmbo*. Leusden: BMC.

- Neuvel, J. & W. van Esch (2005). *De doorstroom van vmbo naar mbo. Een onderzoek naar de doorstroomregeling en de relatie tussen het beroepsperspectief en de beroepsopleiding in het mbo. Samenvatting*. Den Bosch: Cinop.
- Onderwijsraad (2003). *Onderweg in het beroepsonderwijs. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Platform Bèta Techniek. *VMBO Ambitieprogramma Bèta Techniek 2005-2008. Impuls voor innovatief, aantrekkelijk bèta- en technisch onderwijs*. Den Haag: PBT.
- Sanden, J.M.M. van der, e.a. (2004). *Naar aantrekkelijker technisch vmbo. Resultaten van drie jaar herontwerp*. Den Haag: Stichting Axis.
- Stichting Axis (2003). *Kroonjuwelen van het vmbo. Axis-projecten die voorbeelden zijn van innovatie en geestdrift*. Den Haag: Stichting Axis.
- Waslander, Sietske (2007). *Leren over innoveren. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-project Innovatie