

Vergaderjaar 2012–2013

31 007

**Parlementair onderzoek
Onderwijsvernieuwingen**

30 079

VMBO

Nr. 30

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 11 september 2013

Het Presidium legt hierbij conform artikel 30 tweede lid van het Reglement van Orde aan u voor het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 26 augustus 2013 om advies te vragen aan de Onderwijsraad over *Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid (follow-up rapport Commissie Dijsselbloem)* en over *De positie van het vmbo in de educatieve wedloop*. Bij deze brief is een uitgewerkte vraagstelling gevoegd.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met deze adviesaanvraag.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden.

Aan het Presidium

Den Haag, 26 augustus 2013

Geachte leden van het Presidium,

Namens de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzoek ik u aan de Kamer voor te stellen¹ om aan de Onderwijsraad advies te vragen over *Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid* (follow-up rapport Commissie Dijsselbloem) en De positie van het vmbo in de educatieve wedloop.

In de bijlage treft u een uitgewerkte vraagstelling aan.

Ik verzoek u te bevorderen dat de Kamer hierover zo spoedig mogelijk een beslissing neemt.

Met vriendelijke groeten,

De Griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Kler

¹ conform besluit in OCW-procedurevergadering van 4 juli 2013

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer. De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2014, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Constructieve onderwijspolitiek, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid (follow-up rapport Commissie Dijsselbloem)

Context: laveren tussen maatschappelijke druk en behoefte aan professionele ruimte

In 2007 is een parlementair onderzoek ingesteld naar onderwijsvernieuwingen die zijn ingevoerd in de twintig jaar daarvoor, zoals de basisvorming, het studiehuis en het vmbo. Aanleiding was de aanhoudende kritiek op en discussie over deze onderwijsvernieuwingen en de wijze van invoering ervan. Daaruit kwam het beeld naar voren dat onderwijsvernieuwingen van bovenaf zijn ingevoerd zonder dat voldoende rekening werd gehouden met draagvlak in het veld. Het parlementair onderzoek onder leiding van Dijsselbloem had als doel om inzicht te krijgen in de invoering van de onderwijsvernieuwingen en daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

In het eindrapport *Tijd voor onderwijs* (2008) komt de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen tot stevige conclusies en een aanzienlijk aantal aanbevelingen. Een centrale conclusie is dat het ontbreekt aan een heldere afbakening van de rol van rijksoverheid en scholen. Er bestaan enerzijds zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds is er ontevredenheid onder professionals in het onderwijs over de wijze waarop veranderingen plaatsvinden. In het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen op de korte en (middel-)lange termijn komen overheid en scholen echter op elkaars domein, met implementatieproblemen en toenemende regeldruk als gevolg.

De commissie pleit voor een onderscheid tussen het «wat» en het «hoe» om de rolverdeling tussen overheid en scholen te verhelderen. De overheid moet aangeven «wat» van leerlingen verwacht mag worden op een bepaald moment in hun schoolloopbaan. Vervolgens is het aan de scholen «hoe» zij dit in de praktijk vormgeven. Binnen de ruimte die scholen zouden moeten hebben gelden overigens wel enkele randvoorwaarden: wettelijke eisen aan de onderwijstijd en aan de kwaliteit van docenten. In het verlengde hiervan concludeert de commissie dat de overheid geen grootschalige onderwijsvernieuwingen van bovenaf moet doorvoeren. Vakinhoudelijke vernieuwingen dienen bijvoorbeeld stapsgewijs en op kleine schaal te worden ingevoerd, waarbij een grote betrokkenheid van docenten van belang is.

Terugkijkend op het onderwijsbeleid van de afgelopen vijf jaar kan worden geconstateerd dat een aantal aanbevelingen van de commissie daadwerkelijk ter hand is genomen. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van referentieniveaus, de aanscherping van (centrale) exameneisen en investeringen in de opleiding en bijscholing van leraren. Ook gaat de invoering van nieuwe voorstellen vaker dan voorheen gepaard met een stapsgewijze invoering waarbij eerst op kleine schaal wordt geëxperimenteerd met nieuw beleid om evidentie op te bouwen over de effectiviteit.

Tegelijkertijd blijkt het in het algemeen lastig voor de politiek om zich terughoudend op te stellen als het om onderwijs gaat. De maatschappelijke impact van onderwijs zorgt ervoor dat de roep om voortvarend ingrijpen sterk is, of het nu gaat om anti-pestbeleid, iPadscholen of examenfraude. Daarnaast is het onderwijsbeleid ook niet altijd even consistent: zo was de maatschappelijke stage amper ingevoerd toen die alweer werd afgeschaft en lijkt ook de norm voor onderwijstijd weinig stabiel.

Dit roept de vraag op hoe het onderwijsbeleid het best kan laveren tussen de maatschappelijke druk om het onderwijs centraal te regelen en veranderingen snel door te voeren versus de wens om ruimte te geven aan het eigen bestuurlijk vermogen en de professionaliteit van het veld.

Adviesvraag

Heeft het parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek, uitmondend in een groter maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs en een grotere betrokkenheid van de actoren in het veld? Hoe kan het onderwijsbeleid balanceren tussen centrale sturing en decentrale autonomie met het oog op het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit?

In de adviezen *Geregelde ruimte* (2012) en *Publieke belangen dienen* (2013) heeft de raad aangegeven op welke gebieden de overheid een sterke toezichthoudende rol zou moeten hebben en waar instellingen primair zelf aan zet zijn om verantwoording af te leggen. Dit advies bouwt daarop voort en zal voor een aantal specifieke aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie nagaan in hoeverre deze zijn opgevolgd en of deze hebben opgeleverd wat er van verwacht werd.² Daarbij gaat het niet om een evaluatie van de effecten (daarvoor is het ook te vroeg) maar om een reflectie op de procedurele gevolgen: hebben politici en beleidsmakers lering getrokken uit de adviezen van de parlementaire onderzoekscommissie?

Aard van het advies: Instrumenteel

Dit advies gaat na in hoeverre de conclusies van de commissie-Dijsselbloem hebben geresulteerd in verandering van de onderwijspolitiek en herstel van het vertrouwen van enerzijds de samenleving in het onderwijs en anderzijds van het onderwijs in de politiek. Vervolgens zullen concrete aanbevelingen worden gedaan over op welke terreinen en in welke relaties tussen betrokkenen daarbij nog winst valt te boeken.

De positie van het vmbo in de educatieve wedloop

Context: de leerlingaantallen in de beroepsgerichte opleidingen van het vmbo lopen terug

De afgelopen vijftien jaar is er hard gewerkt aan het onderwijs dat gegeven wordt op het vmbo. Er zijn centrale eindexamens ontwikkeld, duidelijke leerwegen ontstaan en er zijn vernieuwende didactische

² Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onderwijsveld, leerstandaarden en canonisering, begin- en eindtoets, examens, monitoring, dwarsverbanden in het gedifferentieerde stelsel, arbeidsmarktgerichte leerweg, toetsingskader, vernieuwing kerncurricula, onderwijstijd, lerarenopleidingen, rol inspectie, kritische afweging van didactische vernieuwingen, oormerking middelen voor zorgleerlingen, transparantie toedeling budget aan primair proces.

concepten die het vmbo verrijkt hebben. Deze ontwikkelingen hebben de positie van het vmbo in het Nederlandse onderwijssysteem versterkt. Tot voor kort was het vmbo een aantrekkelijke leerroute voor ongeveer de helft van de leerlingen die van de basisschool kwamen. Het vmbo vormde de opmaat voor een mbo-opleiding, eventueel gevolgd door een hbo-opleiding.

Echter, de laatste jaren is er een kentering gekomen. Steeds minder leerlingen gaan naar het vmbo. Vooral de leerlingenaantallen in de kader- en basisberoepsgerichte leerweg lopen steeds verder terug. In tien jaar tijd is het aantal leerlingen in deze leerwegen gedaald met 30%. Het vmbo als geheel krimpt jaarlijks zo'n 1% in die periode van tien jaar. Dit terwijl het aantal leerlingen in het voorgezet onderwijs met zo'n 3% per jaar groeit. De groei doet zich vooral voor in het havo en vwo dat in het achterliggende decennium met bijna 30% in omvang is gestegen.³

Deze trend geeft aan dat wanneer er niet ingegrepen wordt, de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen over tien jaar niet meer bestaan. Bovendien wordt er in de nabije toekomst een punt bereikt, waarop het niet meer rendabel is om de beroepsgerichte opleidingen in de lucht te houden. Het vmbo vraagt om instructie- en praktijklokalen met bijvoorbeeld werkpleksimulatielokalen. Dit zijn noodzakelijke, maar ook dure voorzieningen, die moeilijker zijn op te brengen naarmate er minder leerlingen zijn. Deze problematiek beperkt zich niet tot het technische onderwijs. Alle sectoren merken de leegloop van het beroepsgerichte vmbo en kampen met bedrijfseconomische problemen.

Wanneer leerlingen beter op hun plek zitten als ze naar het havo of vwo gaan, is de leegloop van het vmbo vanzelfsprekend geen probleem. De leegloop van het vmbo kan echter ook te maken hebben met twee andere ontwikkelingen.

Ten eerste lijkt het keuzegedrag van ouders een rol te spelen. Er lijkt een streven te zijn van ouders om hun kind naar het havo of vwo te krijgen, of als dat niet haalbaar blijkt minimaal te kiezen voor een categoriaal vmbo theoretische leerweg. De praktijkgerichte opleidingen op het vmbo worden vermeden, omdat men het idee heeft dat het algemeen vormend onderwijs meer aanzien geniet in de samenleving. Dit negatieve beeld van het onderwijs op het vmbo bestaat al lang in de maatschappij en wordt versterkt door de berichtgeving in de media. Ook de leerlingpopulatie op het vmbo speelt daarbij een rol (meer leer- en gedragsproblemen).

Ten tweede kan het zo zijn dat leerkrachten in het primair onderwijs te weinig weten over het vmbo en daardoor bij de advisering over het vervolg van de onderwijsroute, leerlingen sneller doorverwijzen naar vmbo-t of havo/vwo. Daarbij komt dat leerkrachten ook te maken krijgen met de eerdergenoemde druk van ouders die hun kinderen naar havo en vwo willen laten gaan. Het is dus belangrijk na te gaan in hoeverre over-advisering een rol speelt in de leegloop van het vmbo.

Wanneer deze twee ontwikkelingen een rol spelen, heeft het vermijden van de praktijkgerichte opleidingen negatieve gevolgen voor de leerlingen die juist baat zouden hebben bij dit type opleidingen. Bovendien heeft de leegloop van het vmbo negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt waar onverminderd behoefte is aan vakmanschap. Tot nu toe is er nog weinig aandacht geweest voor deze problematiek.

³ Schoonhoven R. & Studulski, F. (2013). De toekomst van het vmbo. Tijd voor een ander geluid. Rotterdam: Actis en Sardes

Adviesvraag: Hoe kan de positie van het vmbo als start van de beroepskolom in het Nederlandse onderwijsstelsel worden versterkt?

Onderliggende vragen die in het advies aan de orde zullen komen zijn: wat zijn de oorzaken van de leegloop van het vmbo? In hoeverre speelt het keuzegedrag van ouders een rol en hoe kan het keuzegedrag eventueel worden doorbroken? In hoeverre speelt over-advisering door de basisschool een rol? In hoeverre is het negatieve imago van het vmbo een maatschappelijk probleem en in hoeverre kan het onderwijs hiervoor een oplossing bieden? Hoe wordt hier in het buitenland mee omgegaan? Is menging van avo en beroepsgerichte opleidingen een oplossing? Het gaat hierbij om het realiseren van een minder strikte scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs. In Duitsland kent men bijvoorbeeld technische gymnasia die voorbereiden op een beroep. Of kan het vmbo een sterkere positie krijgen door meer ruimte te geven aan brancheopleidingen? Kunnen regionale clusters een oplossing zijn waarin beroepsgerichte afdelingen worden verdeeld in de regio tussen onderwijsinstellingen? Hierbij gaat het niet alleen om een andere voorzieningenplanning, maar juist ook om een ander pedagogisch-didactisch concept. Het vakcollege, de scholingsboulevards en de VM2-projecten zijn daar voorbeelden van.

Aard van het advies: instrumenteel

Dit advies heeft betrekking op het vmbo. Er zal worden nagegaan wat de positie van het vmbo in de toekomst zou moeten zijn en welke rol de overheid, scholen, ouders en bedrijfsleven kunnen hebben bij het versterken van het vmbo.