



Evaluatie
Passend Onderwijs

Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo

Studie naar cijfers,
achtergronden en wettelijk kader

*R. Kennis
T. Eimers
S. van der Woude*

Kennis, R., Eimers, T., Woude, S. van der
Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader
Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr.34 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-92743-06-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
KBA Nijmegen
Prof. Molkenboerstraat 9, postbus 1422, 6501 BK Nijmegen
Tel. 024 382 32 00
www.kbanijmegen.nl
© Copyright KBA Nijmegen, 2018

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).
NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1. Samenvatting en conclusies	1
2. Inleiding	5
2.1 Onderzoeksvragen	5
2.2 Onderzoeksaanpak en leeswijzer	6
3. Achtergrond	9
3.1 Een korte geschiedenis	9
3.2 De toelatingscriteria	10
4. Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo	11
4.1 Doorstroom in cijfers	11
4.2 Factor arbeidsmarkt	13
4.3 Factor regio	14
4.4 Factor pro-school	16
4.5 Factor leerling	18
4.6 Factor verwachtingspatronen van ouders en leerlingen	22
4.7 Factor onderwijsstelsel	23
4.8 Conclusies doorstroom praktijkonderwijs-mbo	24
5. Meerwaarde van doorstroom praktijkonderwijs-mbo	25
5.1 Diplomerings binnen het praktijkonderwijs en doorstroom naar mbo	25
5.2 Diplomerings op het mbo	26
5.3 Succes op de arbeidsmarkt	28
5.4 Affectieve meerwaarde	30
5.5 Conclusies meerwaarde doorstroom praktijkonderwijs-mbo	30
6. Bestaand wettelijk kader voor praktijkonderwijs	33
6.1 De wet over doorstroom praktijkonderwijs-mbo	33
6.2 Wetgeving voor praktijkonderwijs	36
6.3 Diplomerings in het praktijkonderwijs	38
6.4 Ontwikkelingen in aanpalende wet- en regelgeving	40
6.5 Conclusies bestaand wettelijk kader	43
7. Wettelijk kader voor doorstroom	45
7.1 Overwegingen bij wettelijke inkadering	45
7.2 Opties voor wettelijke inkadering	48
7.3 Conclusies wettelijke inkadering	53
Bijlagen	55
Tabellen	55
Deelnemers expertsessies	60
Geraadpleegde literatuur	62

1. Samenvatting en conclusies

Het praktijkonderwijs is in 1999 ingevoerd als aparte, zelfstandige schoolsoort voor leerlingen voor wie een diploma vmbo niet haalbaar is. Het doel van het praktijkonderwijs is om leerlingen voor te bereiden op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt onder het niveau van de entreeopleiding. Cijfers over de uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs laten zien dat een aanzienlijk deel van de leerlingen doorstroomt naar het mbo. Deze doorstroom naar het mbo staat nu niet als doel van het praktijkonderwijs in de wet beschreven. Dit is aanleiding geweest voor het Ministerie van OCW om een studie te laten uitvoeren naar de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. De studie is opgenomen in de landelijke evaluatie passend onderwijs en uitgevoerd door KBA Nijmegen, met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

Onderzoeksvragen

In de studie staan drie onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe ziet de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo eruit?
Aandachtspunten zijn de omvang van de doorstroom over een reeks van jaren, achtergronden en kenmerken van de doorstroom, de rol van verwachtingen van ouders en leerlingen, verschillen tussen scholen en regio's, de invloed van de inrichting van het mbo en veranderingen hierin.
2. Wat is de meerwaarde van de doorstroom naar het mbo?
Aandachtspunten zijn het diplomasucces binnen het praktijkonderwijs en binnen het mbo, het succes op de arbeidsmarkt, maatschappelijke waardering van ouders en leerlingen. Ook wordt gekeken naar eventuele negatieve aspecten van doorstroom.
3. Wat zijn de mogelijkheden voor wettelijke erkenning en/of borging van de doorstroom?
Bij deze vraag wordt geïnventariseerd welke opties er zijn voor erkenning en/of borging in de wet en mogelijke voor- en nadelen van deze opties.

Conclusies doorstroom praktijkonderwijs-mbo

Uit de geraadpleegde cijfers blijkt dat de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo al vele jaren omvangrijk is en bovendien vrij constant. Verschillende factoren, zoals situatie op de arbeidsmarkt, veranderingen in het onderwijsstelsel, regionale verschillen, verschillen tussen scholen of in leerlingenpopulaties hebben nauwelijks invloed op de doorstroom naar het mbo. In de afgelopen jaren is alleen de keuze voor de BBL gedaald, maar dit had voor de doorstroom naar het mbo als geheel een beperkte invloed.

Geconcludeerd kan worden dat de doorstroom tussen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs weinig verschilt, de gemiddelde doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo is 40 procent, maar er zijn uitzonderingen. Deze uitzonderingen komen met name voor in Noord-Holland en in Limburg.

In alle regio's en op vrijwel alle scholen stroomt een aanzienlijk deel van de leerlingen door naar het mbo. Een ongeveer even groot deel van de leerlingen stroomt niet door naar mbo. De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de arbeidsmarkt hebben er niet toe geleid dat een deel van deze leerlingen nu wel kiest voor het

mbo. Het lijkt dan ook waarschijnlijk dat – in de huidige context – de omvang van de doorstroom niet veel verder zal stijgen. Een deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs heeft niet het vermogen en/of de wens om verder te studeren in het mbo.

Conclusies meerwaarde doorstroom praktijkonderwijs-mbo

Het is duidelijk dat een grote groep leerlingen de overstap van praktijkonderwijs naar mbo maakt. Circa een derde van deze leerlingen heeft op het praktijkonderwijs al een diploma op mbo-niveau 1 behaald. Eenmaal op het mbo is het grootste deel van de leerlingen daar ook succesvol. In vergelijking met andere groepen jongeren in een kwetsbare positie zijn leerlingen uit het praktijkonderwijs bovendien het meest succesvol.

Het behalen van een startkwalificatie is voor praktijkonderwijsleerlingen die dat kunnen een doel op zichzelf, los van de concrete arbeidsmarktkansen. De startkwalificatie is generiek als minimaal wenselijk startniveau aangemerkt.

Een diploma op mbo-niveau 1 lijkt de jongere ook iets meer kans op werk te geven, al wijzen niet alle onderzoeken in dezelfde richting. Los van de kans op werk is diplomering op niveau 1 van duidelijk meerwaarde voor de doorstroom naar mbo-niveau 2, zeker nu deze opleidingen niet meer drempelloos zijn. Het lukt ruim een kwart van de praktijkonderwijsleerlingen op termijn een startkwalificatie te behalen.

Conclusies bestaand wettelijk kader

Het wettelijk kader voor het praktijkonderwijs is op een aantal terreinen niet scherp afgebakend en voor interpretatie vatbaar. Zo is er in de opdracht voor het praktijkonderwijs geen sprake van doorstroom naar het mbo en mbo-diplomering, terwijl dit voor een groot deel van de leerlingen en scholen wel de praktijk is. Een ander belangrijk punt is dat het wettelijk kader voor het aanbieden van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs leidt tot verschillende interpretaties. Over het algemeen lijkt de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, ook gezien de resultaten van de pro-leerlingen in het mbo, goed te functioneren. Er zijn echter verschillende signalen dat de discrepantie tussen het bestaande wettelijke kader en de huidige praktijk kunnen leiden tot onduidelijkheden en problemen rondom rechtmatigheid en verantwoordelijkheden.

Certificering en diplomering in het praktijkonderwijs hebben slechts in beperkte mate invloed op de doorstroom naar mbo. In feite geeft alleen het entree-diploma behaald in het praktijkonderwijs recht op doorstroom (naar niveau 2). Het getuigschrift, schooldiploma en branchecertificaten hebben voornamelijk een rol in de doorstroom naar de arbeidsmarkt en als blijk van erkenning voor leerling en ouders. Deze vormen bieden geen recht op instroom in het mbo, anders dan in de drempelloze entreeopleiding. Vooralsnog heeft alleen de entreeopleiding een formele rol in de doorstroom.

In de afgelopen jaren is de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo tamelijk ongevoelig voor veranderingen in het onderwijsstelsel gebleken. Voorafgaand aan de invoering van de wet Doelmatige leerwegen (entreeopleiding, einde drempelloze instroom niveau 2, einde diplomabekostiging niveau 1) werd verwacht dat deze maatregelen aanzienlijke invloed zouden hebben op de diplomering in het praktijkonderwijs en de doorstroom naar het mbo. Het is nog te kort na de invoering om daar al een definitief oordeel over te geven,

maar vooralsnog lijkt het effect beperkt. Het lijkt erop dat, zoals ook bij eerdere aanpassingen, het fenomeen van doorstroom robuust is en beperkt gevoelig voor veranderingen. Andere wijzigingen in de aanpalende wetgeving hebben geen directe relatie met de doorstroom, maar raken het praktijkonderwijs in brede zin wel.

Conclusies aanpassing wettelijke inkadering

De huidige wettelijke inkadering van de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo heeft duidelijke bezwaren. Zo sluit het wettelijk kader onvoldoende aan bij de bestaande praktijk, kent het inconsistenties en is het weinig transparant en duurzaam. Tegelijkertijd functioneert de bestaande praktijk van doorstroom, blijkens cijfers over doorstroom en studieresultaten, relatief succesvol.

Er zijn in deze studie twee opties voor het wettelijke kader besproken, elk in verschillende varianten. De eerste optie neemt de bestaande praktijk als uitgangspunt en kiest ervoor die praktijk zo min mogelijk te verstoren door verandering in het wettelijk kader. Handhaving – in meer of minder mate – van het bestaande wettelijke kader is de kern van de eerste optie. De tweede optie neemt als uitgangspunt dat het wettelijke kader moet aansluiten bij de ontstane praktijk en kiest daarom voor een – meer of minder – ingrijpende herziening van het wettelijke kader.

Voor de afweging van opties en varianten voor wettelijke inkadering zijn drie overwegingen genoemd:

- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de bestaande praktijk niet moeten verstoren, tenzij het om concrete verbetering zou gaan.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de ruimte voor maatwerk in het praktijkonderwijs moeten respecteren en borgen.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou moeten aansluiten bij de bestaande praktijk van doorstroom naar het mbo (en diplomering entreeopleiding binnen het praktijkonderwijs) en bovendien consistent, duurzaam en transparant moeten zijn.

Beide opties kennen voor- en nadelen. Aan de optie ‘handhaven’ kleeft het bezwaar dat het wettelijk kader op termijn niet houdbaar is en in elk geval op korte termijn ‘reparaties’ behoeft. De optie ‘herziening’ moet leiden tot een nieuw wettelijk kader voor de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, maar impliceert in feite een herziening van het gehele wettelijke kader voor het praktijkonderwijs – met waarschijnlijk ook consequenties voor aanpalende onderwijssoorten (vmbo, vso, mbo-entree).

De reikwijdte van de onderhavige studie beperkt zich tot het thema van de doorstroom pro-mbo. Andere, relevante vraagstukken rondom het praktijkonderwijs, zoals de inpassing in passend onderwijs of de verhouding tussen vmbo en praktijkonderwijs, zijn in deze studie niet onderzocht en alleen zijdelings besproken. Voor een brede herziening van het wettelijk kader geeft deze studie daarom onvoldoende input. Bovendien lijkt intensieve betrokkenheid van het veld bij een dergelijke herziening een belangrijke voorwaarde om de balans tussen praktijk en wetgeving te bewaken. Tijdens de expertsessies werd daar zowel door vertegenwoordigers uit het onderwijsveld, als door wetenschappers nadrukkelijk op gewezen.

Om recht te doen aan alle drie de overwegingen zou een combinatie van de twee opties van handhaving en herziening kunnen worden overwogen, waarbij voor de langere termijn ingezet wordt op een herziening van het gehele wettelijke kader voor praktijkonderwijs en waarbij voor de tussenliggende periode de bestaande situatie gehandhaafd blijft, met doorvoering van enkele 'reparaties' op korte termijn. Een dergelijke oplossing sluit aan bij de beperkte urgentie voor verandering gegeven de bestaande succesvolle praktijk, maar geeft zicht op herstel van de balans tussen wettelijk kader en uitvoeringspraktijk.

2. Inleiding

Het praktijkonderwijs is in 1999 ingevoerd als aparte, zelfstandige schoolsoort voor leerlingen voor wie een diploma vmbo niet haalbaar is. In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is dat vastgelegd als: *“leerlingen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden, en het volgen van het onderwijs in een van de leerwegen (..) al dan niet in combinatie met het volgen van leerwegondersteunend onderwijs niet leidt tot het behalen van een diploma of een getuigschrift voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs”*¹. Bij de invoering van de kwalificatieplicht in 2007, is besloten om leerlingen van het praktijkonderwijs daarvan vrij te stellen.

Het doel van het praktijkonderwijs is om leerlingen voor te bereiden op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt onder het niveau van de entreeopleiding. Daarnaast is het praktijkonderwijs gericht op aangepast theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en het aanleren van sociale vaardigheden. Cijfers over de uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs laten echter zien dat een aanzienlijk deel van de leerlingen niet uitstroomt richting de arbeidsmarkt, maar doorstroomt naar het mbo. Een deel van deze leerlingen doet dat bovendien met een mbo-1-diploma dat zij op het praktijkonderwijs hebben behaald.

2.1 Onderzoeksvragen

Deze doorstroom naar het mbo staat nu niet als doel van het praktijkonderwijs in de wet beschreven. Dit is aanleiding geweest voor het Ministerie van OCW om een studie te laten uitvoeren naar de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. De studie is opgenomen in de landelijke evaluatie passend onderwijs en uitgevoerd door KBA Nijmegen, met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).² In de studie staan drie onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe ziet de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo eruit?
Aandachtspunten zijn de omvang van de doorstroom over een reeks van jaren, achtergronden en kenmerken van de doorstroom, de rol van verwachtingen van ouders en leerlingen, verschillen tussen scholen en regio's, de invloed van de inrichting van het mbo en veranderingen hierin.
2. Wat is de meerwaarde van de doorstroom van praktijkonderwijs naar het mbo?
Aandachtspunten zijn het diplomasucces binnen het praktijkonderwijs en binnen het mbo, het succes op de arbeidsmarkt, maatschappelijke waardering van ouders en leerlingen. Ook wordt gekeken naar eventuele negatieve aspecten van doorstroom.
3. Wat zijn de mogelijkheden voor wettelijke erkenning en/of borging van de doorstroom?
Bij deze vraag wordt geïnventariseerd welke opties er zijn voor erkenning en/of borging in de wet en mogelijke voor- en nadelen van deze opties.

1 Artikel 10f, lid 2 WVO

2 Zie voor meer informatie over het programma evaluatiepassendonderwijs.nl

De studie richt zich op leerlingen uit het praktijkonderwijs. De loopbaan van leerlingen die met een toelatingsverklaring voor praktijkonderwijs onderwijs volgen in het vmbo, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Inkadering van de studie

Bij de opdrachtverlening voor de studie is gekozen voor een smalle benadering, dat wil zeggen voor een afbakening van de studie tot de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo en direct daarmee verbonden aspecten. Dat betekent dat meer algemene vragen over de positionering van het praktijkonderwijs binnen het onderwijsstelsel of binnen passend onderwijs geen onderwerp van deze studie zijn.

Onder meer tijdens de expertsessies die zijn gehouden werd veelvuldig de vraag gesteld wat de betekenis is van de grote doorstroom van praktijkonderwijsleerlingen naar het mbo voor onder meer de geldende toelatingscriteria, de verhouding tussen vmbo en praktijkonderwijs en tussen voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Ook kwamen vragen op over de positie van leerlingen met een 'praktijkonderwijsprofiel' in het vmbo-basisberoepsgerichte leerweg. Meer in het algemeen werd de vraag gesteld of een discussie over wettelijke inkadering van het praktijkonderwijs niet ook zou moeten gaan over delen van het vso, vmbo en de entreeopleiding.

Om op dergelijke vragen een samenhangend antwoord te kunnen formuleren zouden waarschijnlijk een ander type studie en een maatschappelijk en politiek debat nodig zijn. Dat reikt verder dan het doel van deze studie. Daarom is geprobeerd binnen de begrensde vraagstelling rondom de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo te blijven. In de conclusies over mogelijke nieuwe wettelijke inkadering wordt het bredere perspectief wel benoemd.

2.2 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

De uitgevoerde studie omvatte een literatuurstudie, secundaire analyse van bestaande data en twee expertsessies. Op basis van eerder uitgevoerd kwantitatief en kwalitatief onderzoek, documenten en analyse van beschikbare data is geprobeerd de onderzoeksvragen te beantwoorden. Specifiek voor de derde onderzoeksvraag (mogelijkheden voor wettelijke erkenning en/of borging) is daarbij ook literatuur geraadpleegd die ingaat op vergelijkbare kwesties in andere onderwijstypen, zoals het voortgezet speciaal onderwijs (vso).

In de volgende hoofdstukken komen de drie onderzoeksvragen aan bod. Voordat ingegaan wordt op de onderzoeksvragen, wordt eerst kort ingezoomd op de ontstaansgeschiedenis van het praktijkonderwijs, de toelatingscriteria en de regionale verschillen in deelname aan het praktijkonderwijs (hoofdstuk 3).

In het vierde hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op de eerste onderzoeksvraag: de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Eerst wordt gekeken naar de omvang van de doorstroom. Daarna wordt verder ingegaan op de vraag in welke mate de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo stabiel is en in hoeverre de doorstroom wordt beïnvloed door verschillende factoren.

In het vijfde hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag naar de meerwaarde van de doorstroom naar mbo centraal. Hier kijken we naar de mate waarin leerlingen in het mbo

succesvol zijn en wat de meerwaarde is van mbo-diplomering op de arbeidsmarkt. Ook wordt ingegaan op de meerwaarde in termen van eigenwaarde voor de student. In het zesde hoofdstuk wordt het bestaande wettelijke kader voor de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo beschreven en geanalyseerd. Hoofdstuk zeven tenslotte verkent de opties om het wettelijk kader aan te passen. Daarmee wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord.

3. Achtergrond

3.1 Een korte geschiedenis

Het praktijkonderwijs is in 1999 ontstaan. Natuurlijk bestond ook voor die tijd al de doelgroep van praktijkonderwijsleerlingen. Een eerste erkenning voor het onderwijs aan moeilijk lerenden ontstond met de invoering van het zogenaamde *voortgezet buitengewoon onderwijs* in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. Voor die tijd waren de scholen voor moeilijk lerende kinderen nog verbonden aan het lager onderwijs (buitengewoon lager onderwijs), maar met een speciale regeling ontstond de mogelijkheid voor deze scholen om zich daar van los te maken. De verlenging van de leerplicht van 12 naar 16 jaar in 1969 bevorderde deze ontwikkeling. In 1985 trad de interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in werking. De scholen voor moeilijk lerenden werden daarvoor aangeduid als voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk).³

Omdat op veel vso-mlk-scholen onderwijs werd gegeven dat (op het oog) erg leek op het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), ontstond in de jaren negentig de vraag of het onderwijs voor mlk-leerlingen in het gewone voortgezet onderwijs moest worden geïntegreerd.⁴ In die tijd kreeg de Commissie van Veen de opdracht om advies uit te brengen over de aansluiting van het vbo en mavo op vervolgonderwijs. Volgens de Commissie van Veen was het noodzakelijk om beter te differentiëren in het onderwijs, onder meer in de vorm van verschillende leerwegen. Alleen op deze manier zou recht worden gedaan aan de verscheidenheid van leerlingen in het vbo. Het oorspronkelijke idee was om het vbo op te splitsen in vijf leerwegen, waaronder de arbeidsmarktgerichte leerweg. Deze leerweg was bedoeld voor leerlingen voor wie de andere leerwegen te hoog gegrepen zouden zijn en zou daarom direct toeleiden naar de arbeidsmarkt. In het voorstel van de Commissie zouden delen van het vso-mlk in de arbeidsmarktgerichte leerweg kunnen opgaan; gedacht werd dat 60 procent van de vso-mlk leerlingen en 15 procent van de ivbo-leerlingen⁵ hiervoor in aanmerking zou komen.⁶

Uiteindelijk besloot het Kabinet om de arbeidsmarktgerichte leerweg buiten het vmbo te positioneren in de vorm van een nieuwe onderwijssoort, het praktijkonderwijs. Op die manier zou de eenheid van het vmbo-diploma (en daarmee het civiel effect) overeind blijven.⁷

3 Van Schoonhoven, R., Van den Brand, H., & Van Heerikhuize, J. (2012). *Putten uit eigen kracht. Praktijkonderwijs in ontwikkeling*. Deventer: Kluwer.

4 ibidem.

5 Ivbo was een variant van het toenmalige vbo (de i staat voor individueel), bedoeld voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hadden om het vbo te kunnen volgen. Meestal gegeven in kleine groepen en toeleidend naar het laagste vbo-diplomaniveau uit die tijd.

6 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA.

7 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA.

De aparte positionering voor het praktijkonderwijs was ook een grote wens van de scholen voor mlk-leerlingen; een eigen herkenbaar onderwijsaanbod werd cruciaal bevonden.⁸

In 1999 werd het *praktijkonderwijs* opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs. Vso-mlk-scholen die op dat moment nog verbonden waren aan een school voor voortgezet speciaal onderwijs gingen verder als zelfstandige school. Een deel van de scholen sloot zich aan bij een scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs en werd een aparte afdeling praktijkonderwijs.⁹

De hoogte van de bekostiging, de toelatingsprocedure, de pedagogisch-didactische aanpak, de bevoegdheidseisen voor docenten en de vrijstelling van kwalificatieplicht voor de leerlingen maken dat het praktijkonderwijs een bijzondere status in het voortgezet onderwijs heeft. Uit deze kenmerken is nog steeds de oorspronkelijke positie van veel praktijk-scholen als school voor speciaal onderwijs herkenbaar. Tegelijkertijd heeft het praktijkonderwijs ook een ontwikkeling doorgemaakt die het dichterbij het vmbo, heeft gebracht. Dat blijkt onder andere uit de loopbaanmogelijkheden (switches van praktijkonderwijs naar vmbo, doorstroom naar mbo) en uit de samenwerking tussen vmbo- en praktijkonderwijsscholen.

3.2 De toelatingscriteria

Om de toestroom naar niet diplomerende trajecten af te remmen, is er bij de invoering van het praktijkonderwijs¹⁰ voor gekozen om criteria aan de toelating tot het praktijkonderwijs te verbinden.

De landelijke criteria¹¹ houden het volgende in:

- een intelligentiequotiënt binnen de bandbreedte van 55 tot en met 80, en
- een leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen,
- waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft en
- deze leerachterstand gelijk is aan of groter is dan 0,5.

Het praktijkonderwijs onderscheidt zich van het lwoo door de omvang van de leerachterstand en door de begrenzing van het IQ. Het IQ moet daarbij liggen tussen 55 en 80, waarbij 55-60 geldt als grensgebied met het vso en 75-80 met het lwoo.

Vanaf 2016 bepalen de samenwerkingsverbanden VO aan de hand van landelijk vastgelegde criteria welke leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor het praktijkonderwijs krijgen.

8 Van Schoonhoven, R., Van den Brand, H., & Van Heerikhuizen, J. (2012). *Putten uit eigen kracht. Praktijkonderwijs in ontwikkeling*. Deventer: Kluwer.

9 Ibidem.

10 En ook voor het vmbo lwoo en het vso

11 Artikel 15d, lid 4 Inrichtingsbesluit WVO.

4. Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo

In dit hoofdstuk wordt de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo beschreven. Daarbij wordt gekeken naar de doorstroomcijfers over een reeks van jaren. Ook worden factoren in kaart gebracht die mogelijk van invloed zijn op de doorstroom. Er wordt gekeken naar de invloed van de arbeidsmarkt, regionale verschillen, verschillen tussen scholen, invloed van leerlingenkenmerken, verwachtingen van leerling en ouders en naar de invloed van wijzigingen in het onderwijsstelsel.

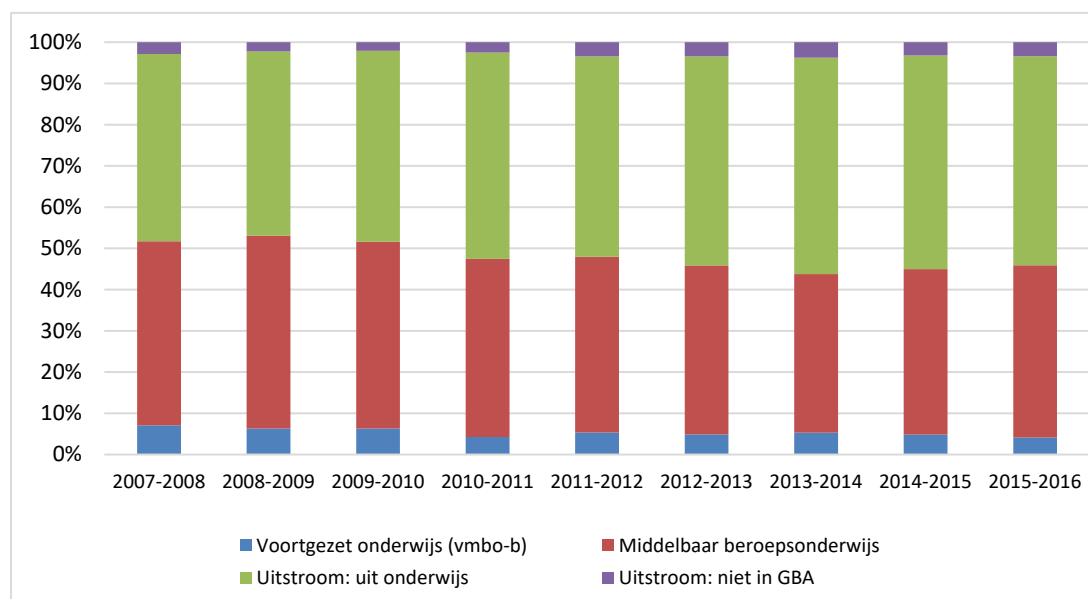
De cijfers in dit hoofdstuk hebben alleen betrekking op de *rechtstreekse* doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Het betreft zowel leerlingen die op het praktijkonderwijs al een entree-diploma hebben behaald, als leerlingen die geen diploma hebben. Leerlingen die vanuit het praktijkonderwijs via het vmbo, of via werk in het mbo terechtkomen zijn niet meegenomen in de cijfers.

Ongeveer een vijfde van de praktijkonderwijsleerlingen haalt op het praktijkonderwijs een diploma van de entree-opleiding (mbo-niveau 1). Deze leerlingen zijn ingeschreven op de school voor praktijkonderwijs en worden gediplomeerd op de mbo-school, waarmee wordt samengewerkt. De leerlingen gelden echter als pro-leerlingen. In de praktijk komt het voor dat leerlingen die de entree-opleiding in het praktijkonderwijs doen een deel van de lessen op de mbo-school volgt. Er zijn geen cijfers bekend over hoe vaak dit voorkomt.

4.1 Doorstroom in cijfers

Leerlingen die uitstromen vanuit het praktijkonderwijs stromen in meerderheid door naar de arbeidsmarkt. Daarnaast stroomt een grote groep leerlingen uit richting het mbo. Een klein aantal leerlingen maakt jaarlijks de overstap naar het vmbo. Figuur 1 laat zien hoe de uitstroom zich tussen 2007-2008 en 2015-2016 heeft ontwikkeld.

Figuur 1 – doorstroom vanuit praktijkonderwijs, 2007-08 tot en met 2015-16



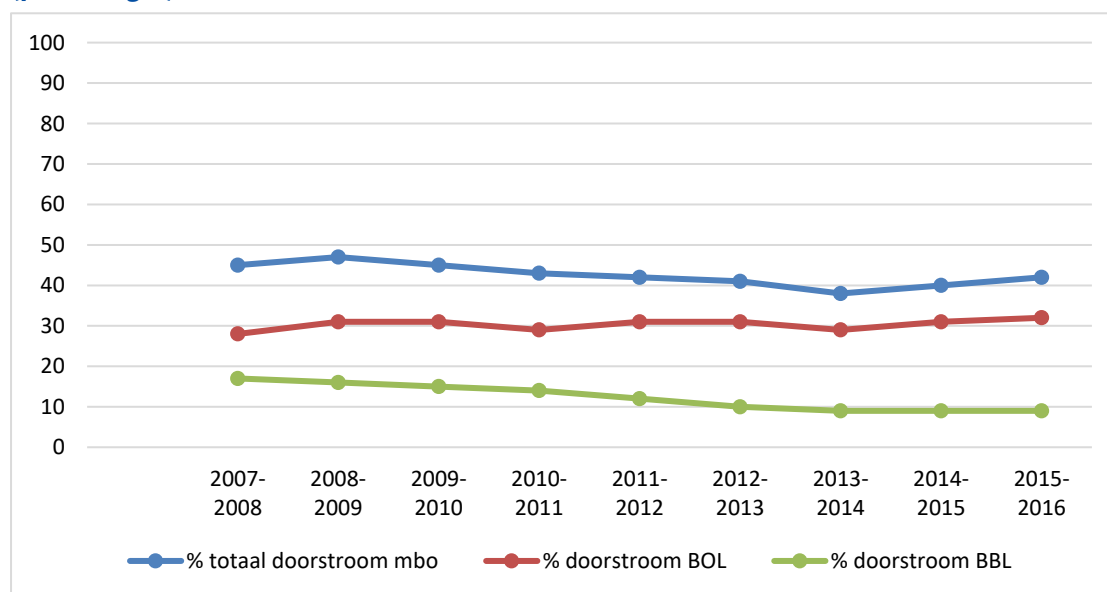
Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs (bewerking)

In de WVO is vastgelegd dat het praktijkonderwijs de leerling voorbereidt voor op functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de entreeopleiding.¹² In praktijk stroomt een aanzienlijk deel van de leerlingenpopulatie – jaarlijks zo’n 40-45 procent – toch door naar het mbo. Het betreft jaarlijks zo’n 2500 leerlingen uit het praktijkonderwijs. Circa een derde van deze leerlingen heeft op het praktijkonderwijs een mbo-1 diploma behaald (zie daarvoor ook het volgende hoofdstuk). Het percentage mbo-doorstroom van deze gediplomeerde leerlingen ligt veel hoger (circa 70-75%) dan de doorstroom naar mbo van niet-gediplomeerde leerlingen uit het praktijkonderwijs (circa 32-36%).¹³ De leerlingen die op het praktijkonderwijs een diploma hebben gehaald, stromen in op mbo-niveau 2. Leerlingen zonder diploma op niveau 1, de huidige entreeopleiding.

Kenmerken van de doorstroom

De meeste van mbo-doorstromers kiezen voor een opleiding in de BOL. Een veel kleinere groep stroomt uit naar een BBL-opleiding. In onderstaande Figuur 2 en in Tabel 1 (zie bijlage 1) wordt een overzicht gegeven.

Figuur 2 – doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, 2007-08 tot en met 2015-16 (percentages)



Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs (bewerking)

In de afgelopen jaren varieerde het percentage leerlingen dat vanuit het praktijkonderwijs doorstroomt naar het mbo van 38 tot 47 procent. Tussen 2008-2009 en 2013-2014 was sprake van een daling, maar sinds 2013-2014 is de doorstroom naar het mbo weer licht toegenomen. In Figuur 2 is duidelijk zichtbaar dat de daling tussen 2008-2009 en 2013-2014 volledig het gevolg was van een dalende doorstroom richting de BBL. Die daling was

¹² Artikel 10f, lid 3 WVO.

¹³ Bron: eigen bewerking van cijfers en percentages genoemd in Factsheet Studiesucces van pro-leerlingen (Onderwijs in Cijfers), zie ook tabel 3B in de bijlage.

mbo-breed zichtbaar en heeft zich ook voorgedaan onder vmbo-doorstromers. De doorstroom van praktijkonderwijs naar de BOL is sinds 2007-2008 juist licht gegroeid.

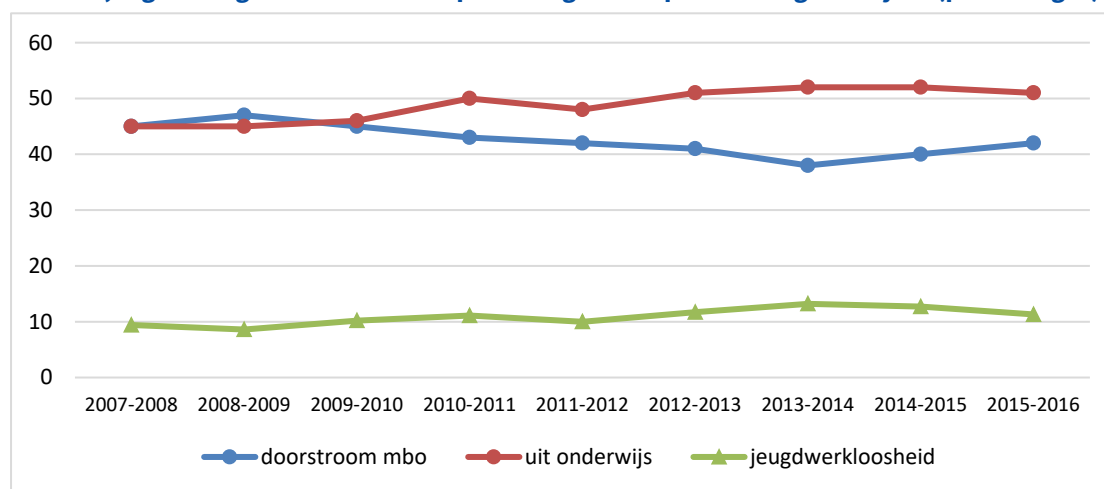
De meeste leerlingen die de overstap naar het mbo maken, kiezen voor een opleiding op mbo-niveau 1 (in 2016 23%, bijna 1450 leerlingen), een wat kleinere groep stroomt door naar een opleiding op mbo-niveau 2 (17%, 1050 leerlingen).¹⁴ Enkele leerlingen studeren verder op mbo-niveau 3 (4 leerlingen in 2016).¹⁵

De cijfers laten zien dat de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo groot is en bovendien stabiel en duurzaam. In de volgende alinea's laten we zien dat verschillende factoren de doorstroom naar het mbo in de afgelopen jaren niet of nauwelijks beïnvloed hebben.

4.2 Factor arbeidsmarkt

De invloed van de arbeidsmarkt op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo is beperkt. Tussen 2008 en 2015 bevond Nederland zich in een economische crisis. In de eerder gepresenteerde Figuur 2 zagen we dat in vrijwel dezelfde periode de doorstroom van praktijkonderwijs naar de BBL terugliep. Deze daling was het effect van een afnemend aantal leerwerkplekken bij werkgevers. De uitstroom richting werk is in deze periode echter niet teruggelopen, maar zelfs iets gestegen, zie Figuur 3. Het heeft ook niet geleid tot (substantieel) meer instroom in de BOL.

Figuur 3 - doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo en uit onderwijs, 2007-08 tot en met 2015-16, afgezet tegen werkloosheidspercentage beroepsbevolking 15-25 jaar (percentages)



Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs, Statline CBS-cijfers werkloosheid beroepsbevolking 15-25 jaar (bewerking)

14 Na de invoering van de wet Doelmatige leerwegen in 2014 is ongediplomeerde instroom (ook vanuit praktijkonderwijs) op mbo-niveau 2 in principe niet meer mogelijk, tenzij de mbo-instelling op individuele basis uitzondering maakt. Praktijkschoolleerlingen die nu rechtstreeks doorstromen naar niveau 2 zijn in het bezit van een entree-diploma.

15 Bron: DUO.

Het beeld dat in slechte economische tijden studenten langer in het onderwijs blijven is voor leerlingen in het praktijkonderwijs dus niet zichtbaar. De arbeidsmarkt heeft kennelijk maar een beperkte invloed op de doorstroomkeuzes van leerlingen in het praktijkonderwijs.

4.3 Factor regio

Regionale verschillen in deelname aan praktijkonderwijs

Ondanks de landelijke toelatingscriteria voor het praktijkonderwijs is de verdeling van percentages praktijkonderwijs-leerlingen over de samenwerkingsverbanden ongelijk.¹⁶ Dat is zichtbaar in Tabel 2 (bijlage 1). Met kleuren is aangegeven welke samenwerkingsverbanden weinig of juist veel leerlingen praktijkonderwijs hebben (afwijking van minimaal 1 standaarddeviatie ten opzichte van het gemiddelde).

In eerder onderzoek¹⁷ is een analyse gemaakt van deze regionale verschillen. Daarin wordt geconcludeerd dat de bestaande verdeling van (lwoo- en) praktijkonderwijs-percentages in elk geval ten dele een gevolg is van andere factoren dan alleen de ‘werkelijk bestaande behoefte’ en waarschijnlijk een resultante is van ‘werkelijk bestaande behoefte’ en traditie en cultuur (waaronder het bestaande aanbod) in de regio’s. Wat ook meespeelt is de overlap tussen de populatie lwoo-leerlingen en de populatie praktijkonderwijsleerlingen. In 2014-2015 viel de helft van de aanvragen voor praktijkonderwijs in het overlapgebied tussen lwoo en praktijkonderwijs (overlap in IQ 75-80, strijdige criteria voor IQ en lwoo, beleidsruimte). De overlap maakt dat veel keuzeruimte was bij de uiteindelijke toekenning een praktijkonderwijs- en/of lwoo-toekenning. Die keuzeruimte en het verschillend gebruik daarvan heeft mede bijgedragen aan regionale verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

Eimers, Kennis en Voncken (2016) noemen, naast de genoemde proceskenmerken, als belangrijkste verklarende factor voor de regionale verschillen in deelname aan het praktijkonderwijs het verschil in sociaaleconomische status bij ouders. Meer ouders met een lage sociaaleconomische status in een regio leidt tot hogere deelname aan het praktijkonderwijs.

Regionale verschillen in doorstroom naar mbo

Uit analyse van de beschikbare data blijkt dat op het niveau van de samenwerkingsverbanden de relatie tussen het aandeel praktijkonderwijs-leerlingen en de doorstroom naar mbo zwak en niet significant is. In samenwerkingsverbanden met weinig praktijkonderwijs-leerlingen gaan niet minder (of meer) leerlingen naar het mbo dan in samenwerkingsverbanden met veel praktijkonderwijs-leerlingen en andersom.

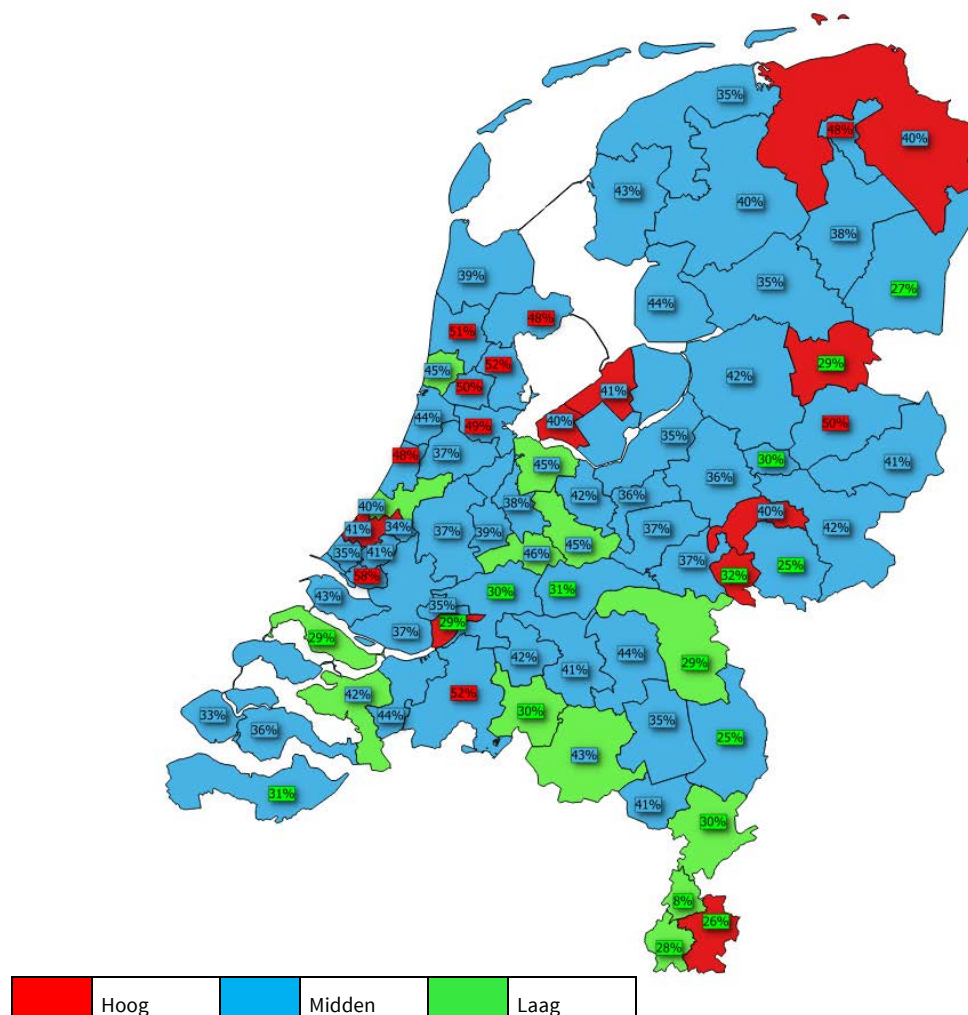
Los van het aandeel leerlingen in het praktijkonderwijs is de doorstroom in bijna alle samenwerkingsverbanden aanzienlijk: in bijna 80 procent van de samenwerkingsverbanden

16 Cijfers deelname Praktijkonderwijs per SWV. Bewerking van cijfers op www.passendonderwijs.nl (kengedallen).

17 Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

valt de doorstroom¹⁸ naar het mbo binnen een bandbreedte van 30-50 procent. Geconcludeerd kan worden dat de doorstroom tussen de samenwerkingsverbanden weinig verschilt, de gemiddelde pro-mbo-doorstroom is 40 procent, maar er zijn uitzonderingen. Deze uitzonderingen komen met name in Noord-Holland voor, met relatief veel samenwerkingsverbanden met een hoog doorstroompercentage, en in Limburg, met relatief veel samenwerkingsverbanden met een laag doorstroompercentages.

Figuur 4 - deelname praktijkonderwijs (2015) en doorstroom naar mbo (gemiddelde periode 2014-2016), per samenwerkingsverband



Toelichting:

De kleur samenwerkingsverbanden heeft betrekking op de deelname praktijkonderwijs

In de samenwerkingsverbanden is met een percentage en een kleur aangegeven hoe hoog de doorstroom pro-mbo is.

Bron: DUO (bewerking)

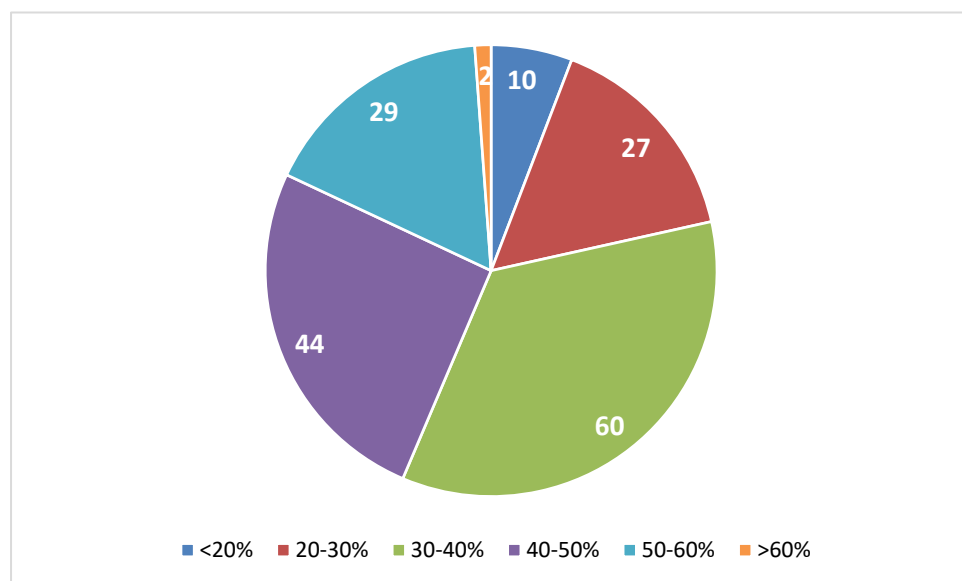
¹⁸ Het betreft een driejarig gemiddelde (2014-2016).

Hoewel deze verschillen op het niveau van de regio zichtbaar zijn, blijkt dat ook scholen binnen deze regio's onderling sterk verschillen in de doorstroom richting mbo. We bespreken dat hieronder.

4.4 Factor pro-school

Naast de verschillen tussen samenwerkingsverbanden is het ook relevant om naar de verschillen tussen de scholen voor praktijkonderwijs te kijken. Op vrijwel alle scholen stroomt gemiddeld ten minste 20 procent van de leerlingen door naar het mbo. Bij 60 procent van de scholen ligt de doorstroom ook boven de 30 procent. Figuur 5 geeft dat weer.

Figuur 5 – doorstroom naar mbo per pro-school (gemiddelde 2014-2016, aantal scholen, N=172)



Bron: DUO

De hierboven gepresenteerde figuur is gebaseerd op het driejarig gemiddelde in de doorstroom naar het mbo per school. Op circa de helft van de scholen is de doorstroom naar het mbo elk jaar ook vrij constant. Op de andere helft van de scholen is sprake van jaarlijkse fluctuaties, in sterke of minder sterke mate. Bij een deel van deze scholen lijkt op basis van de uitstroom in drie jaren (2014, 2015, 2016) sprake van een groei of juist een daling, bij de andere scholen is sprake van een jaarlijks (sterk) fluctuerende uitstroom (ene jaar hoog, dan weer heel laag).¹⁹

Deze fluctuaties op het niveau van de verschillende scholen, leiden voor het praktijkonderwijs als geheel niet tot een groeiende of juist afnemende doorstroom richting het mbo. Tegenover een school waar in een bepaald jaar een sterke daling in het aantal doorstromers naar het mbo te zien is, staat een andere school waar het omgekeerde zichtbaar is. Op het niveau van de school echter, kunnen jaarlijkse verschillen in de uitstroom naar

¹⁹ Bron: DUO. De analyse is gemaakt door na te gaan of scholen in 2014, 2015 en 2016 bovengemiddeld (meer dan 1 standaarddeviatie) afwijken van het gemiddelde doorstroompercentage naar het mbo.

mbo groot zijn en ook de beeldvorming over de omvang van de doorstroom sterk beïnvloeden. Een school waar de doorstroom richting mbo traditioneel klein is, maar waar de uitstroom in een bepaald jaar erg groot is, heeft het beeld dat de school gekenmerkt wordt door weinig doorstroom. Een driejarig gemiddelde geeft dan echter een (heel) ander beeld.

De oorzaken van de verschillen in doorstroom tussen scholen zijn niet eenduidig te benoemen, maar voor de hand ligt dat in ieder geval het 'profiel' van de school daar een belangrijke rol in speelt. Uit onderzoek²⁰ in de regio Den Haag komt naar voren dat het beeld dat de scholen hebben van de kansen op werk voor hun leerlingen verschilt en afhangt van de focus in hun onderwijsprogramma. Logischerwijs zijn scholen die zich sterk richten op werk positiever over die kansen. Deze scholen hebben vaak in jaren een netwerk van contacten met bedrijven opgebouwd, werken samen met gemeenten, hebben een andere visie op de rol en het belang van stages en zijn meer gericht op praktijkleren. Mogelijk speelt hier ook een selectie-effect mee, waardoor scholen met een focus op werk andere leerlingen aantrekken dan scholen met een grotere focus op doorstroom. Uit de literatuur wordt echter niet duidelijk in hoeverre hier sprake van is. Ook in de expertsessies gaven verschillende betrokkenen aan dat de visie van de school van grote invloed is op het doorstroompercentage richting mbo.

Daarnaast zijn mogelijk ook de kansen op de regionale arbeidsmarkt van invloed op de verschillen tussen scholen. In de literatuur zijn geen exacte cijfers beschikbaar, maar wel is duidelijk dat de kansen op werk voor praktijkonderwijs-leerlingen verschillen tussen arbeidsmarktregio's.²¹ Andere factoren die mogelijk meespelen zijn de mate waarin en de wijze waarop de scholen de samenwerken met het mbo en de 'sociale cohesie' in de regio. In dat kader komt naar voren dat in bepaalde regio's, zoals plattelandsregio's of regio's waar geloofsovertuiging een sterke rol speelt, werkgevers een sterkere betrokkenheid hebben met of zich meer verantwoordelijk voelen voor de doelgroep. Hierdoor zouden de leerlingen in die regio's makkelijker aan het werk kunnen.²² Een meer concrete of cijfermatige onderbouwing daarvoor is in de literatuur niet terug te vinden.

Hoewel deze factoren mee lijken te spelen in de omvang van de doorstroom richting mbo laat Figuur 5 ook zien dat er vrijwel geen scholen zijn waar de doorstroom naar mbo hoger dan 60 procent is. Dit maakt duidelijk dat een deel van de leerlingen op het praktijkonderwijs de stap naar het mbo niet wil en/of niet kan maken.

20 Eimers, T., & Van der Woude, S. (2015). *Een vervolg voor leerlingen uit VSO, praktijkonderwijs en intramurale zorg*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

21 Donker, A., & Kann, D. (2017). *De weg naar werk. Jongeren uit speciaal- en praktijkonderwijs. Nulmeting – peildatum 1 oktober 2014*. Utrecht: NJi.

22 Noordhuizen, B., & Stavenuiter, M. (2015). *Regionale verschillen arbeidsparticipatie Wajong en WGA*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

4.5 Factor leerling

Bepaalde leerlingen in het praktijkonderwijs kiezen vaker voor een vervolg in het mbo dan andere leerlingen. Uit de literatuur komen enkele kenmerken terug: het geslacht en de herkomst van de leerling²³, het IQ van de leerling²⁴. Bovendien lijkt ook het hebben van bijkomende ondersteuningsbehoeftes van invloed te zijn op de keuze voor het mbo.²⁵ Tegelijkertijd is de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo ook bij de groepen leerlingen die relatief minder vaak doorstromen naar het mbo nog altijd redelijk groot.

Meisjes in het praktijkonderwijs stromen vaker door naar het mbo dan jongens. Dat is zichtbaar in Figuur 6. Zowel jongens als meisjes volgen meestal een BOL-opleiding, maar relatief doen meisjes dat vaker, terwijl jongens verhoudingsgewijs vaker een BBL-opleiding volgen. Dat hangt ook samen met de keuze voor een sector/ richting. Jongens kiezen vaker voor Techniek en daar zijn meer BBL-plaatsen. Ook in de keuze voor het niveau van de mbo-opleiding is een verschil zichtbaar en stromen meisjes vaker door naar een opleiding op mbo-niveau 2 en kiezen jongens vaker voor een opleiding op mbo-niveau 1.²⁶ Uit analyse van OCW blijkt dat het verschil in doorstroom tussen jongens en meisjes de laatste jaren toeneemt, doordat de uitstroom richting werk bij jongens sterker toeneemt dan bij meisjes.²⁷ In onderstaande Figuur is vooral ook zichtbaar dat vanaf 2014-2015 de totale doorstroom richting mbo bij jongens iets daalt, terwijl het bij meisjes juist is toegenomen.

23 * Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.

* Doorstroom en studiesucces van pro-leerlingen. Via de website Onderwijs in Cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/studiesucces-van-pro--en-vso-leerlingen/studiesucces-van-pro-leerlingen>

* CBS Statline

* Van der Woude, S. (2015). *Perspectief op Werk*.

* Heijnsens, D. (2010). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009*. Rotterdam: Actis Advies.

* Heijnsens, D. (2011). *De volgende trede: Rapportage uitstroommonitor 2009-2010 en tweede meting volgmodule cohort 2008-2009*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

* Heijnsens, D. (2012). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2010/2011: Rapportage van de uitstroommeting 2010/11 en de volgmetingen in het najaar van 2011*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

* Heijnsens, D. (2013). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2011/2012: Rapportage van de uitstroommeting 2011/12 en de volgmetingen in het najaar van 2012*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

* Platform Praktijkonderwijs (2013). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2012-2013. Samenvatting van de monitor 2012-2013 en de volgmodules najaar 2013*.

* Platform Praktijkonderwijs (2014). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2013-2014. Samenvatting van de monitor 2013-2014 en de volgmodules najaar 2014*.

* Platform Praktijkonderwijs (2016). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2014-2015. Samenvatting van de monitor 2014-2015 en de volgmodules najaar 2015*

* Platform Praktijkonderwijs (2016). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2015-2016. Samenvatting van de monitor 2015-2016 en de volgmodules najaar 2016*.

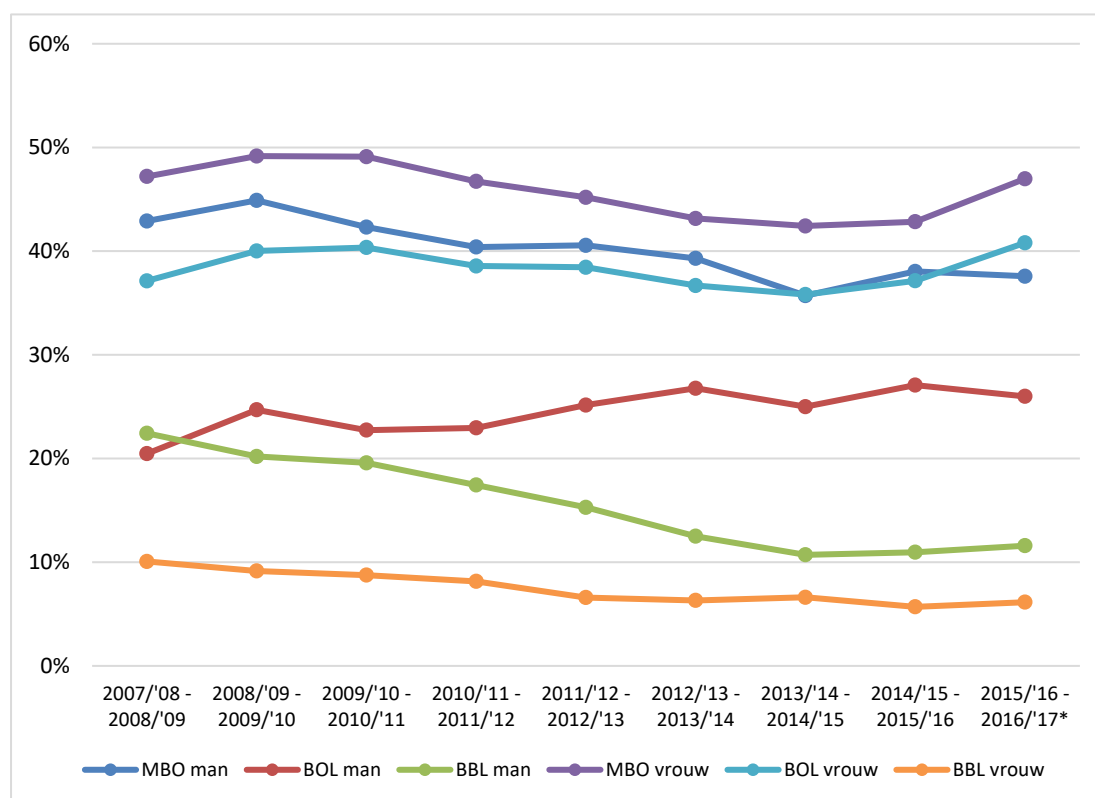
24 Cijfers ontvangen van DUO

25 Koopman, P., & Ledoux, G. (2017, in concept). *Factsheet mbo. De doorstroomkansen naar het mbo van jongeren in een kwetsbare positie en jongeren met buitenschoolse zorg en/of rugzak*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

26 Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.

27 Doorstroom en studiesucces van pro-leerlingen. Via de website Onderwijs in Cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/studiesucces-van-pro--en-vso-leerlingen/studiesucces-van-pro-leerlingen>.

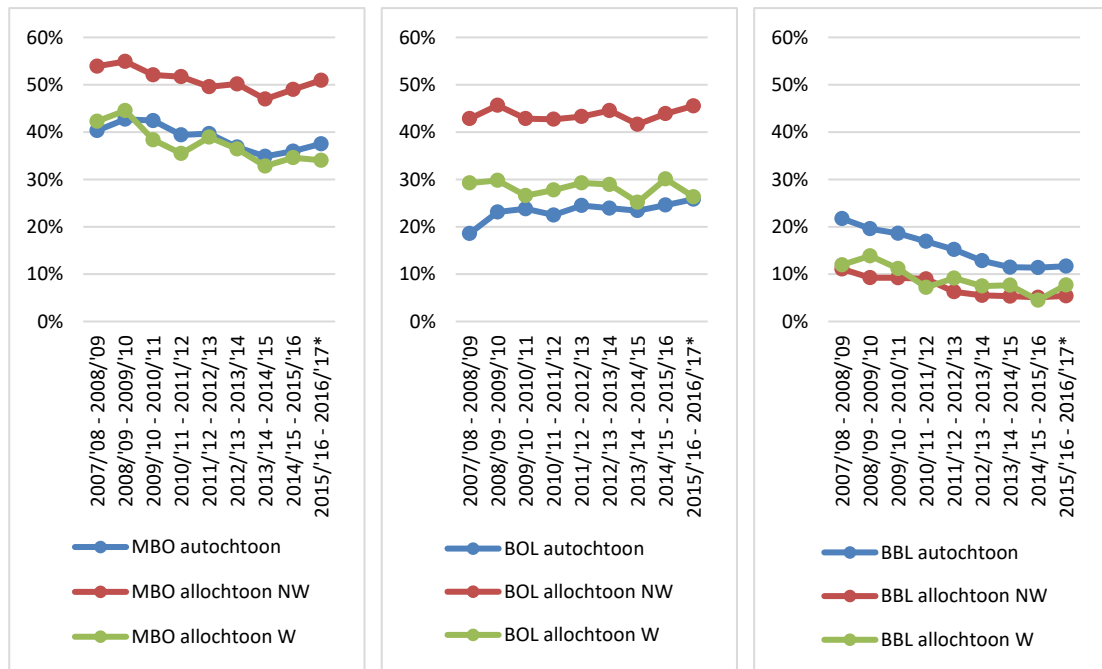
Figuur 6 - Doorstroom naar mbo (BOL en BBL), naar geslacht



Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs (bewerking)

Daarnaast zijn er verschillen in doorstroom afhankelijk van de herkomst van leerlingen. Circa 40 procent van de uitstroom van praktijkonderwijsleerlingen heeft een niet-Nederlandse achtergrond. Merendeels (> 80%) gaat het om leerlingen met een niet-Westerse herkomst. Met name deze niet-Westerse leerlingen uit het praktijkonderwijs stromen wat vaker (circa 50%) door naar het mbo dan leerlingen met een Nederlandse of andere Westerse achtergrond (circa 40%). Dat komt ook terug in de loopbaanmonitor kwetsbare jongeren.²⁶ Het verschil is vooral zichtbaar in de BOL. In de doorstroom naar BBL-opleidingen is het omgekeerde zichtbaar. Daar stromen vooral leerlingen met een Nederlandse achtergrond door en volgen niet-Westerse én Westerse allochtonen veel minder vaak een BBL-opleiding. Figuur 7 toont de verschillen.

Figuur 7 – Doorstroom naar mbo (BOL en BBL), naar herkomst



Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs (bewerking)

In de doorstroom richting mbo zijn ook verschillen zichtbaar tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoefte. Hiermee wordt een ondersteuningsbehoefte bedoeld bovenop de ondersteuningsvragen die alle leerlingen in het praktijkonderwijs hebben. In oudere metingen van de uitstroommonitor praktijkonderwijs²⁸ komt naar voren dat leerlingen met een Wajong-indicatie veel minder vaak naar het mbo doorstromen, maar vaker richting werk of zonder uitstroombestemming. Onderzoek van Koopman en Ledoux²⁹ laat zien dat praktijkonderwijs-leerlingen met een buitenschoolse zorgindicatie (jeugdzorg, jeugdhulp, jeugdbescherming) of leerlingen met leerlinggebonden financiering (LGF, rugzakje) minder vaak doorstromen richting mbo. Dat beeld komt ook terug in de uitstroommonitoren praktijkonderwijs. Deze leerlingen stromen vaker uit richting werk of stromen bijvoorbeeld tussentijds uit richting vso. Met de invoering van de Participatiewet is de Wajong (voor nieuwe gevallen) alleen nog bedoeld voor jongeren die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Dat betekent dat leerlingen uit het praktijkonderwijs vrijwel nooit meer recht zullen hebben op een Wajong-uitkering. Met de komst van de wet Passend Onderwijs is ook de LGF afgeschaft. De groep leerlingen die in de genoemde onderzoeken wordt bedoeld blijft bestaan, maar is nu niet meer eenvoudig af te bakenen. De

28 * Heijns, D. (2010). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009*. Rotterdam: Actis Advies.

* Heijns, D. (2012). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2010/2011: Rapportage van de uitstrooimeting 2010/11 en de volgmetingen in het najaar van 2011*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

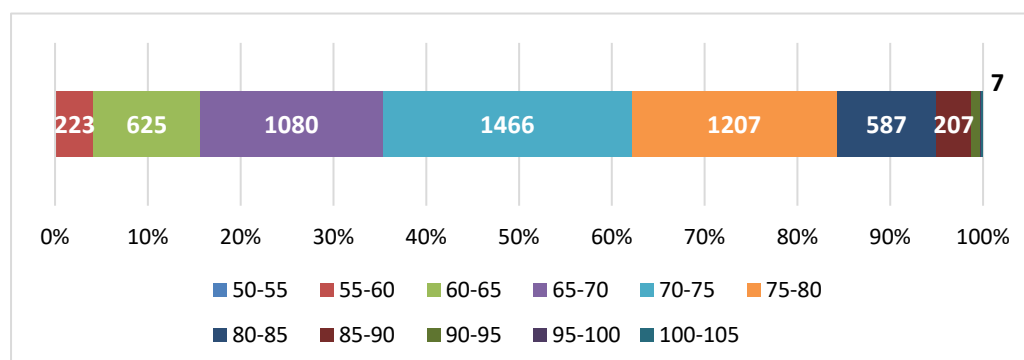
* Heijns, D. (2013). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2011/2012: Rapportage van de uitstrooimeting 2011/12 en de volgmetingen in het najaar van 2012*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

29 Koopman, P., & Ledoux, G. (2017, in concept). *Factsheet mbo. De doorstroomkansen naar het mbo van jongeren in een kwetsbare positie en jongeren met buitenschoolse zorg en/of rugzak*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

onderzoeken laten in ieder geval zien dat een bepaalde groep leerlingen in het praktijkonderwijs minder vaak doorstroomt naar het mbo. De oorzaak lijkt vooral te liggen in de zwaarte van bijkomende problematiek of beperkingen.

Het IQ van de leerling lijkt veel minder een rol te spelen in de doorstroom richting mbo. Het praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen met een IQ tussen de 55 en 80 die bijkomend ook leerachterstanden hebben (van minimaal drie leerjaren op tenminste twee van de vier leerdomeinen Technisch lezen, Begrijpend lezen, Spelling, Inzichtelijk rekenen; waarvan tenminste één van deze domeinen Begrijpend lezen of Inzichtelijk rekenen is).³⁰ De meeste leerlingen (> 90%) hebben een IQ tussen de 60 en 85, zie Figuur 8.

Figuur 8 – IQ van leerlingen praktijkonderwijs (uitstroomcohort 2010-2011) [aantallen in de kolommen]

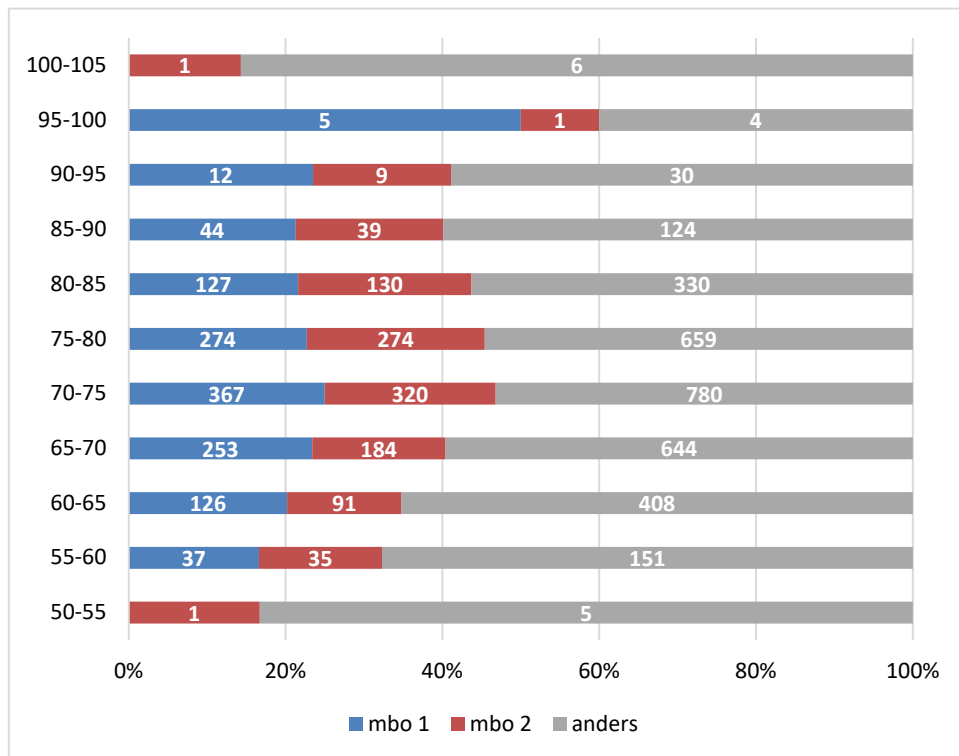


Bron: DUO, data afkomstig van de voormalige regionale verwijzingscommissies

Onderstaande Figuur 9 laat zien dat de doorstroom naar mbo in vrijwel alle IQ-categorieën boven de 40% ligt én dat op alle IQ-niveaus een behoorlijk deel van de leerlingen – óók in de laagste IQ-ranges – doorstroomt naar mbo-niveau 2 (de cijfers hebben betrekking op de situatie dat drempelloze instroom op niveau 2 nog mogelijk was). Alleen op de allerlaagste en allerhoogste IQ-ranges ligt de uitstroom lager. Voor de hoogste IQ-range betreft het mogelijk leerlingen die uitstromen richting vmbo. Het betreft echter zeer kleine aantallen.

³⁰ Artikel 15d, lid 4 Inrichtingsbesluit WVO.

Figuur 9 – Doorstroom naar mbo, IQ (uitstroomcohort 2010-2011) [aantallen in de kolommen]



Bron: DUO

4.6 Factor verwachtingspatronen van ouders en leerlingen

De verwachtingen van ouders en leerlingen kunnen invloed uitoefenen op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. In de alinea's hiervoor hebben we gezien dat bepaalde groepen leerlingen vaker de keuze voor het mbo maken dan anderen. Zo stromen meisjes en (niet-Westerse) allochtonen vaker door richting mbo. Uit ander onderzoek³¹ komen verschillende motieven naar voren waarom leerlingen uit het praktijkonderwijs wel of juist niet voor een vervolgstudie in het mbo kiezen. De keuze om wèl door te stromen naar het mbo is gerelateerd aan de (verwachte) kansen op werk, het (verwachte) hogere salaris en het leren van een vak. Maar naast deze cognitieve overtuigingen spelen ook affectieve argumenten een rol, zoals 'het beste uit jezelf halen' en 'met een mbo-diploma tel ik mee, word ik ook serieus genomen'. Tevens worden sociale normen en verwachtingen genoemd, bijvoorbeeld van ouders. Leerlingen die kiezen om na het praktijkonderwijs te gaan werken, maken vergelijkbare redeneringen: je wordt een duurder werknemer met een mbo-diploma, ook zonder mbo-diploma is er leuk werk, niet meer verder *willen* leren, verder leren is niet haalbaar, etc.

Het eerdergenoemde verschil tussen leerlingen met een Nederlandse achtergrond en een niet-Westerse achtergrond in de doorstroom naar het mbo is voor een groot deel te verklaren aan de hand van deze argumenten. Uit onderzoek van het ITS³² (2014) naar allochtone

31 Van der Woude, S. (2015). *Perspectief op Werk*.

32 ITS (2014). *Kansen voor allochtone BBL'ers in het MBO*. Nijmegen: ITS Nijmegen.

jongeren in de BBL komt naar voren dat ouders en andere familie een grote rol spelen in het leven van niet-westerse allochtone jongeren. Als het gaat om het stimuleren van allochtone jongeren voor een bepaalde studierichting, zijn zij heel belangrijk. De status en imago van beroepen spelen een belangrijke rol in de keuze van de jongere en ouders en de wens om sociaal te stijgen is sterk. Zowel ouders als de jongere zelf vinden het belangrijk om 'het beter te doen' (in vergelijking met de ouders) en te slagen in de maatschappij.

4.7 Factor onderwijsstelsel

Enkele ontwikkelingen die zich voordoen of voor hebben gedaan in het mbo zijn mogelijk van invloed op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Het betreft de invoering van taal- en rekenen, de afschaffing van de drempelloze instroom op niveau 2 en de invoering van de entreeopleiding en veranderingen in de bekostiging, specifiek de afschaffing van de diplomabekostiging voor niveau 1.

Een deel van deze ontwikkelingen is pas kort geleden doorgevoerd waardoor echte effecten nog niet goed zichtbaar zijn. De eerste uitkomsten van monitoronderzoek³³ laten zien dat de ontwikkelingen in hun ontwerp van invloed kunnen zijn op de doorstroom naar mbo, maar dat in de praktijk vooralsnog geen grote veranderingen zichtbaar zijn.

De invoering van referentieniveaus in het mbo heeft zeker in het begin geleid tot onrust binnen het praktijkonderwijs. Het referentieniveau 2F voor taal en rekenen zou voor veel leerlingen uit het praktijkonderwijs niet haalbaar zijn, waardoor de doorstroommogelijkheid van mbo-1 naar mbo-2 voor deze leerlingen zou stoppen (zie onder andere Van Batenburg³⁴). De discussie over de haalbaarheid van de taal- en rekenen voor met name leerlingen op mbo-niveau 1 (en in mindere mate ook mbo-niveau 2) heeft ertoe geleid dat de centrale examinering voor taal en rekenen in de entreeopleidingen voorlopig is opgeschort. Voor leerlingen die het niveau 2F niet kunnen halen, is het niveau 2A toegevoegd. Door de afschaffing van de drempelloze instroom kunnen praktijkonderwijs-leerlingen niet meer instromen in een opleiding op mbo-niveau 2, tenzij zij een entreediploma behalen op het praktijkonderwijs. Daarnaast zijn mbo-instellingen vrij om ook leerlingen zonder diploma toe te laten tot mbo-niveau 2 middels een toelatingsonderzoek. Dat gebeurt in de praktijk ook. In de periode 2014-2016 zijn jaarlijks gemiddeld ruim 225 leerlingen vanuit het praktijkonderwijs zonder mbo-1-diploma doorgestroomd naar een mbo-2 opleiding (of hoger).³⁵ Gemiddeld genomen stroomt circa 17 procent van de praktijkonderwijs-leerlingen door naar een mbo-2 opleiding. Daarvan heeft gemiddeld 21 procent geen mbo-1-diploma behaald. Dat betekent dat 3,6 procent van de uitstromende leerlingen uit het praktijkonderwijs zonder diploma doorstroomt naar een mbo-opleiding op niveau 2

33 Zie onder meer Consortium 2B MBO (2017) *Evaluatie wet 'Doelmatige leerwegen' mbo*. Nijmegen: KBA Nijmegen/ResearchNed.

34 Van Batenburg, T. (2013). *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar Beroepsonderwijs in discussie*. Groningen: GION.

35 Cijfers ontvangen van Duo.

(21% * 17% = 3,6%). Tussen de scholen zitten grote variaties, zowel in het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar een mbo-opleiding op niveau 2 (varieert van 1% tot 52%), als in het percentage leerlingen dat dit doet zonder diploma (varieert van 0% tot 100%).³⁶

In de bekostiging zijn de afgelopen periode ook grote veranderingen doorgevoerd. Eén van deze veranderingen is dat de diploma-bekostiging voor de entreeopleidingen is vervallen. Dat betekent dat de mbo-instelling geen bekostiging meer krijgt voor praktijkonderwijs-leerlingen die op het mbo via de extraneus-regeling een mbo-niveau 1 diploma halen. De mogelijkheid om als extraneus examen af te leggen bestaat nog steeds, maar de diplomabekostiging is vervallen. De effecten van deze ontwikkeling op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo zijn nog niet duidelijk. Wel kunnen leerlingen op veel scholen voor praktijkonderwijs nog steeds een entreediploma behalen.

Hoewel van veel recente ontwikkelingen de effecten op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo nog niet duidelijk zijn, laten de eerder gepresenteerde tabellen en figuren zien dat de doorstroom stabiel en hoog blijft. Duidelijk is ook dat onder druk van het onderwijsveld aanpassingen worden gedaan in het beleid (zie bijvoorbeeld in de taal- en rekenen) of oplossingen worden gevonden om dingen anders te organiseren (entreeopleiding op praktijkonderwijs).

4.8 Conclusies doorstroom praktijkonderwijs-mbo

Uit de geraadpleegde cijfers blijkt dat de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo al vele jaren omvangrijk is en bovendien een vrij stabiel fenomeen. Verschillende factoren, zoals situatie op de arbeidsmarkt, veranderingen in het onderwijsstelsel, regionale verschillen, verschillen tussen scholen of in leerlingpopulaties hebben nauwelijks invloed op de *overall* doorstroom naar het mbo. In de afgelopen jaren is alleen de keuze voor de BBL gedaald, maar dit had voor de doorstroom naar het mbo als geheel een beperkte invloed. Tussen de regio's en tussen de scholen voor praktijkonderwijs zijn verschillen in de hoogte van de doorstroom, maar in alle regio's en op de meeste scholen stroomt een aanzienlijk deel van de leerlingen door naar het mbo. Een ongeveer even groot deel van de leerlingen stroomt niet door naar mbo. De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de arbeidsmarkt hebben er niet toe geleid dat een deel van deze leerlingen nu wel kiest voor het mbo. Het lijkt dan ook waarschijnlijk dat – in de huidige context – de omvang van de doorstroom niet veel verder zal stijgen. Een deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs heeft niet het vermogen en/of de wens om verder te studeren in het mbo. Hoewel onzeker is wat de invloed van mogelijke toekomstige veranderingen in het onderwijsstelsel zullen zijn, leert de ervaring van de afgelopen jaren dat eerdere stelselaanpassingen weinig tot geen invloed hebben gehad op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo.

³⁶ Cijfers ontvangen van Duo.

5. Meerwaarde van doorstroom praktijkonderwijs-mbo

Naast de omvang van de doorstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs naar het mbo is het relevant om te kijken naar de meerwaarde van die doorstroom. We kijken naar de mate waarin de leerlingen succesvol zijn in het mbo en naar de meerwaarde van diplomering op de arbeidsmarkt. Tot slot gaan we kort in op de affectieve meerwaarde; de eigenwaarde van de leerling.

Eerst gaan we echter in op de diplomering binnen het praktijkonderwijs en de relatie met doorstroom.

5.1 Diplomering binnen het praktijkonderwijs en doorstroom naar mbo

Veel scholen voor praktijkonderwijs bieden hun leerlingen de mogelijkheid om een entreediploma te behalen binnen het praktijkonderwijs, via extraneus-trajecten. Hoewel mbo-instellingen de diplomabekostiging voor deze trajecten inmiddels niet meer ontvangen, kunnen leerlingen uit het praktijkonderwijs nog steeds een entreediploma halen.

In 2016 haalde op 120 van de 172 scholen voor praktijkonderwijs ten minste één leerling een entreediploma.³⁷ Dat betekent dat (ten minste) 70 procent van de scholen voor praktijkonderwijs deze diplomering mogelijk maakt. Het percentage uitstromers dat gediplomeerd het praktijkonderwijs verliet, varieerde van 1 procent tot 83 procent van alle uitgestroomde leerlingen van de school. Gemiddeld genomen stroomde in 2016 19 procent van de leerlingen uit het praktijkonderwijs gediplomeerd uit. Vergelijkbare percentages leerlingen zijn tussen 2009-2010 en nu gediplomeerd uitgestroomd³⁸ (zie Tabel 3a; bijlage 1).³⁹

De cijfers maken duidelijk dat een in het praktijkonderwijs behaald entreediploma in praktijk meestal leidt tot doorstroom. Uit Tabel 3b (bijlage 1) valt op te maken dat zo'n 70 tot 75 procent van de gediplomeerde leerlingen uitstroomt richting mbo. De overige 25-30 procent stroomt uit richting werk. Leerlingen zonder entreediploma stromen veel minder vaak door richting het mbo (32-36%).⁴⁰

37 Gegevens ontvangen van Duo.

38 Doorstroom en studiesucces van pro-leerlingen. Via de website Onderwijs in Cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/studiesucces-van-pro--en-vso-leerlingen/studiesucces-van-pro-leerlingen>.

39 Cijfers uit de uitstroommonitoren praktijkonderwijs over de jaren 2008-2009 tot en met 2011-2012 laten een iets ander beeld zien; het percentage gediplomeerden neemt daar toe van 13 procent in 2008-2009 tot 27 procent in 2011-2012. Het is niet duidelijk of de genoemde percentages van Onderwijs in Cijfers ook betrekking hebben op deze oude uitstroomcohorten.

40 Bron: eigen bewerking van cijfers en percentages genoemd in Factsheet Studiesucces van pro-leerlingen (Onderwijs in Cijfers), zie ook tabel 3B in de bijlage.

5.2 Diplomerings op het mbo

Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de mate waarin praktijkonderwijs-leerlingen doorstromen naar het mbo en daar succesvol zijn. In algemene zin kan uit deze onderzoeken de conclusie getrokken worden dat leerlingen uit het praktijkonderwijs succesvol zijn in het mbo. In vergelijking met andere groepen jongeren in een kwetsbare positie zijn leerlingen uit het praktijkonderwijs bovendien het meest succesvol.⁴¹

Hoewel alle beschikbare onderzoeken tot bovenstaande conclusie komen, is het moeilijk om eenduidige cijfers over het diplomaresultaat te presenteren. De manier waarop en vooral het moment waarop gemeten wordt, beïnvloedt namelijk de uitkomsten: de ene leerling doet er immers langer over een diploma te behalen dan de andere leerling. Toch blijkt uit de loopbaanmonitor kwetsbare jongeren⁴² dat de studieduur van de pro-leerlingen in het mbo vergelijkbaar is met die van vmbo-k leerlingen die een mbo-2 opleiding volgen.

In onderstaande tabel 4 is weergegeven welke diplomarendementen in verschillende onderzoeken worden genoemd:

41 Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.

42 Ibidem.

Tabel 4 – Overzicht diplomasucces en diplomastapeling in verschillende onderzoeken

	Cohort	Diplomasucces	Diplomastapeling
Loopbaanmonitor jongeren in een kwetsbare positie (2017)	2010-11 uitgestroomd	<p>81% van de (pro naar) mbo-1 leerlingen heeft na 4 jaar een diploma</p> <p>70% van de (pro naar) mbo-2 leerlingen heeft na 4 jaar een diploma (daarnaast nog 20% een mbo-1 diploma)</p> <p>25% van de pro-uitstromers uit onderwijs heeft na 4 jaar een diploma (meest mbo-1, 4% SK)</p>	<p>38% van de jongeren die start op niveau 1 heeft na 4 jaar een startkwalificatie</p> <p>4 jaar na start op mbo-1 heeft 45% een diploma niveau 1, 36% een diploma niveau 2 en 17% geen diploma</p> <p>4 jaar na start op mbo-2 heeft 61% een mbo-2 diploma, 9% een mbo-3 diploma. 20% heeft een mbo-1 diploma en 8% heeft geen diploma.</p>
Onderwijs in Cijfers	2010-11 uitgestroomd	87% van de leerlingen heeft in 2015 een diploma: 34 op niveau 1, 48% op niveau 2, 5% niveau 3 en 0,5% niveau 4	Van de 87% met diploma is bij 60% sprake van diplomastapeling en bij 27% niet
Koopman & Ledoux (2017)	2010-11 t/m 2013-14 uitgestroomd (gemiddelde)	<p>83% van de leerlingen zonder indicatie en 64% van de leerlingen met indicatie⁴³ die een mbo-1 opleiding volgen haalt een diploma</p> <p>Voor niveau 2 zijn de percentages 63% en 46%</p>	
Van der Woude (2015)	2005-06 t/m 2007-08 uitgestroomd (gemiddelde)	73% van de pro naar mbo-leerlingen heeft een mbo-diploma behaald.	Twee derde van de leerlingen start in het mbo op niveau 1. Uiteindelijk haalt 33% een diploma niveau 1, 51% een mbo-2 diploma en 16% een mbo-3 diploma

Hoewel de precieze cijfers in bovenstaande onderzoeken verschillen, blijkt duidelijk dat praktijkonderwijs-leerlingen die starten in het mbo daar vaak succesvol zijn. Zo'n 81 tot 87 procent van de leerlingen die in het mbo starten met een opleiding op niveau 1 haalt op termijn een diploma, op niveau 2 gaat het om zo'n 60 tot 70 procent van de leerlingen. Een fors deel van de leerlingen die starten op mbo-niveau 1 stroomt daarna nog door naar een opleiding op mbo-niveau 2. Afhankelijk van het onderzoek gaat het om 40 tot 60 procent van de leerlingen.

43 Een indicatie is in dit onderzoek gedefinieerd als jongeren met een buitenschoolse zorgindicatie (jeugdzorg, jeugdhulp, jeugdbescherming) en/of indicatie voor een rugzak.

Ruim een kwart⁴⁴ van alle leerlingen uit het praktijkonderwijs slaagt er uiteindelijk in een startkwalificatie te behalen.⁴⁵

5.3 Succes op de arbeidsmarkt

De vraag naar de wenselijkheid van doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo is niet alleen afhankelijk van het diplomaresultaat, maar hangt ook af van het succes van deze leerlingen op de arbeidsmarkt. Geeft een diploma in het mbo de leerling meer kansen op werk en werkbehoud dan leerlingen die direct uit het praktijkonderwijs naar werk uitstromen?

Inzet op startkwalificatie

In de vorige alinea's hebben we gezien dat een fors deel van de leerlingen uit het praktijkonderwijs die doorstromen naar het mbo erin slaagt om een startkwalificatie te behalen. Voor deze leerlingen moet de wenselijkheid van doorstroom niet afhankelijk zijn van, of bekeken worden vanuit, het succes op de arbeidsmarkt. Ten eerste omdat 'het' succes op de arbeidsmarkt niet eenvoudig voor de groep als geheel is vast te stellen, want de gekozen opleidingsrichting heeft een grote invloed op de kans op werk. Ten tweede worden in Nederland alle leerlingen, indien zij daartoe in staat zijn, geacht minimaal een startkwalificatie te behalen. De gedachte daarachter is dat het niet behalen van een startkwalificatie leidt tot een zwakke positie op de arbeidsmarkt, wat vervolgens een verhoogde kans op werkloosheid geeft en vervolgens leidt tot meer risico op criminaliteit en sociale uitsluiting.⁴⁶ Om die reden is het behalen van minimaal een startkwalificatie als een generiek doel bepaald, ongeacht de in werkelijkheid bestaande verschillen in reële arbeidsmarkt-kansen voor de verschillende diploma's op startkwalificatieniveau.

Voor leerlingen uit het praktijkonderwijs kan – ondanks de vrijstelling van de kwalificatieplicht – dezelfde redenering worden toegepast: als zij in staat zijn een startkwalificatie te behalen dan is dat een op zichzelf genomen waardevol doel. Dat staat ook voor hen los van de vraag naar de reële kansen op de arbeidsmarkt die het behaalde diploma op mbo-niveau 2 biedt.

Net als bij vmbo-leerlingen geldt voor praktijkonderwijsleerlingen, die doorstromen naar mbo-niveau 2, dat eventuele problemen in de overgang van opleiding naar werk geen reden vormen om de doorstroom te ontmoedigen. Wel is het reden om de aansluiting tussen opleiding en werk te verbeteren. Daarin is, zo blijkt uit onderzoek, met name voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte, nog het een en ander te verbeteren.⁴⁷

44 Gebaseerd op het cohort 2010-2011 van 5699 leerlingen: 38 procent van de doorstroom pro-mbo1 haalt uiteindelijk een startkwalificatie (38% van 1509 leerlingen), 71 procent van de pro-mbo2 doorstroom (71% van 1247 leerlingen) en 4 procent van de pro-uit onderwijs leerlingen (4% van 2943 leerlingen). Gemiddeld is dat 27,6%.

45 Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.

46 * OCW (2006). *Aanval op de uitval. Perspectief en actie*. Den Haag: OCW.

* In 't Veld, R., Korving, W., Hamdan, Y., & Van der Steen, M. (2006) *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*.

47 Eimers, T. (2017). *De transitieroute*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Kansen op werk

In deze studie gaat het dus met name om het succes op de arbeidsmarkt van leerlingen die rechtstreeks uit het praktijkonderwijs zijn uitgestroomd naar werk en de leerlingen die na het praktijkonderwijs zijn doorgestroomd naar een mbo-1-opleiding. Voor de volledigheid noemen we ook het succes van de groep leerlingen die een startkwalificatie weet te behalen.⁴⁸

In onderzoek van Van Batenburg⁴⁹ wordt de verwachting uitgesproken dat een beroepsgerichte opleiding op mbo-niveau 1 of 2 tot meer duurzame dienstverbanden kan leiden. Uitkomsten uit ander onderzoek ondersteunen dat niet direct. Uit de loopbaanmonitor jongeren in een kwetsbare positie⁵⁰ komt naar voren dat jongeren uit het praktijkonderwijs die een startkwalificatie behalen duidelijk vaker werken dan jongeren die geen startkwalificatie behalen. Het verschil tussen gediplomeerden op mbo-niveau 1 en directe uitstromers naar werk is ook aanwezig, maar is kleiner. Zo heeft 42 procent van de uitstromers uit onderwijs (naar werk) werk van 12 uur of meer per week (in 2015), tegenover 51 procent van de mbo-1 gediplomeerden en 70 procent van de mbo-2 gediplomeerden. Als een praktijkonderwijs-leerling die doorstroomt naar mbo-1 er niet in slaagt een diploma te behalen, is zijn kans op werk duidelijk veel kleiner (28%) dan die van leerlingen die rechtstreeks vanuit het praktijkonderwijs naar werk gaan. Het verschil in maandinkomen tussen de verschillende groepen is kleiner en verschilt tussen de mbo-1 gediplomeerden en uitstromers uit onderwijs maar 20 euro.

Tabel 5 – Overzicht arbeidsparticipatie (≥12u p/w) en bruto maandloon voor verschillende groepen leerlingen praktijkonderwijs

Groep ⁵¹	Aandeel werkenden, 2015	Bruto maandsalaris, 2015
Pro uit onderwijs (en <u>niet</u> gediplomeerd)	42%	997
Pro naar mbo-1 (en gediplomeerd niveau 1)	51%	1019
Pro naar mbo-1 (en <u>niet</u> gediplomeerd)	28%	1009
Pro naar mbo-2 (en gediplomeerd niveau 2 of hoger)	70%	1144

Bron: Loopbaanmonitor kwetsbare jongeren (2017)

48 Het gaat naar schatting om 15 procent van de pro-uitstromers. Uit de loopbaanmonitor kwetsbare jongeren komt naar voren dat 22 procent van de pro-uitstromers doorstroomt naar een mbo-2 opleiding. 70 procent van hen haalt een diploma. $70\% * 22\% = 15\%$. Leerlingen die vanuit een mbo-1 opleiding later nog een startkwalificatie behalen zijn hierin buiten beschouwing gelaten.

49 Van Batenburg, T. (2013). *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar Beroepsonderwijs in discussie*. Groningen: GION.

50 Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.

51 In de rapportage worden ook andere groepen uitgelicht (bijvoorbeeld pro naar mbo-1 met mbo-2 diploma of pro naar mbo-2 zonder diploma), maar die worden nu buiten beschouwing gelaten.

Uit onderzoek van Van der Woude⁵² komt echter een ander beeld. Drie jaar na uitstroom hebben leerlingen die direct na het praktijkonderwijs zijn gaan werken, vaker werk (64%) dan diegenen die naar het mbo zijn doorgestroomd⁵³ (42%). Mogelijke oorzaken voor de verschillen tussen de genoemde onderzoeksuitkomsten zijn regionale verschillen in kans op werk, een andere selectie van de onderzochte groep (wel/niet meenemen van uitstroom richting uitkering of 'niks') en een andere momentopname in het bepalen van werk (X jaar na uitstroom van praktijkonderwijs versus X jaar na uitstroom onderwijs). Ook de begeleiding in de transitie naar werk kan verschillend geweest zijn.

In 2013 is een onderzoek uitgevoerd onder alumni van de niveau-1 opleiding (BBL) speciaal voor moeilijk-lerenden van ROC Midden Nederland. Bijna driekwart van deze leerlingen is afkomstig uit het praktijkonderwijs. De uitkomsten laten zien dat na afronding van de opleiding zo'n 28 procent verder doorleert, meest op niveau 2. De helft van de studenten gaat werken, vaak bij hetzelfde bedrijf als de leerplek. Een kleine 15 procent moet eerst op zoek naar werk en van de resterende 8 procent is de situatie anders of onbekend.⁵⁴

Een diploma op mbo-niveau 1 lijkt de jongere ook iets meer kans op werk te geven, al wijzen niet alle onderzoeken in dezelfde richting. Los van de kans op werk is diplomering op niveau 1 van duidelijk meerwaarde voor de doorstroom naar mbo-niveau 2, zeker nu deze opleidingen niet meer drempelloos zijn. Voor leerlingen met de potentie een startkwalificatie te behalen is doorstroom naar mbo-1 dan ook onverminderd van meerwaarde.

5.4 Affectieve meerwaarde

Meerwaarde van doorstroom naar het mbo kan zich ook op een andere manier uiten, namelijk in de persoonlijke meerwaarde voor een leerling. Uit onderzoek⁵⁵ blijken affectieve argumenten ook een belangrijke rol te spelen in de keuze voor het mbo. Leerlingen spreken onder andere over de drive om zichzelf te ontplooien, tot hun recht te komen, mee te tellen en serieus genomen te worden. Dat komt ook terug in onderzoek van Van Batenburg.⁵⁶ Daarin wordt tevens opgemerkt dat een mbo-diploma een hoge status heeft bij zowel leerlingen uit het praktijkonderwijs als hun ouders.

5.5 Conclusies meerwaarde doorstroom praktijkonderwijs-mbo

Het is duidelijk dat een grote groep leerlingen de overstap van praktijkonderwijs naar mbo maakt. Circa een derde van deze leerlingen heeft op het praktijkonderwijs al een diploma op mbo-niveau 1 behaald. Eenmaal op het mbo is het grootste deel van de leerlingen daar

52 Van der Woude, S. (2015). *Perspectief op Werk*.

53 Ongeacht of zij wel of geen diploma hebben behaald.

54 Baay, P., & Schipper, M. (2014). *School2Work rapportage moeilijk lerenden. (Arbeidsmarkt)situatie moeilijk lerende deelnemers en alumni*. Utrecht: Universiteit Utrecht / ROC Midden Nederland.

55 Van der Woude, S. (2015). *Perspectief op Werk*.

56 Van Batenburg, T. (2013). *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar Beroepsonderwijs in discussie*. Groningen: GION.

ook succesvol. In vergelijking met andere jongeren in een kwetsbare positie doen leerlingen uit het praktijkonderwijs het zelfs het beste.

Het behalen van een startkwalificatie is voor praktijkonderwijsleerlingen die dat kunnen een doel op zichzelf, los van de concrete arbeidsmarktkansen. De startkwalificatie is generiek als minimaal wenselijk startniveau aangemerkt.

Een diploma op mbo-niveau 1 lijkt de jongere ook iets meer kans op werk te geven, al wijzen niet alle onderzoeken in dezelfde richting. Los van de kans op werk is diplomering op niveau 1 van meerwaarde voor de doorstroom naar mbo-niveau 2. Het lukt ruim een kwart van de praktijkonderwijs-leerlingen op termijn een startkwalificatie te behalen.

6. Bestaand wettelijk kader voor praktijkonderwijs

In de vorige twee hoofdstukken hebben we gezien dat de doorstroom van het praktijkonderwijs naar mbo omvangrijk is en bovendien vrij constant over de jaren heen. Verschillende factoren blijken nauwelijks van invloed te zijn op deze doorstroom. Los van de groep leerlingen die doorstroomt naar het mbo, haalt ook circa een vijfde van de leerlingen op het praktijkonderwijs een mbo-1 diploma. De overgrote meerderheid van hen stroomt vervolgens door naar een mbo-2 opleiding. De leerlingen die de overstap naar het mbo (ongeacht het mbo-niveau) maken zijn daar over het algemeen ook succesvol.

In dit hoofdstuk kijken we naar het bestaande wettelijk kader voor praktijkonderwijs. Eerst wordt ingegaan op de wet- en regelgeving met betrekking tot de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Vervolgens gaan we in op de regelgeving voor aantal andere onderwerpen in het praktijkonderwijs. In de derde paragraaf worden kort de huidige situatie en mogelijkheden ten aanzien van certificering en diplomering in het praktijkonderwijs beschreven. Tot slot wordt ingegaan op ontwikkelingen in overige wet- en regelgeving die raakt aan het praktijkonderwijs.

6.1 De wet over doorstroom praktijkonderwijs-mbo

In de wet- en regelgeving met betrekking tot het praktijkonderwijs zijn geen passages over de doorstroom naar het mbo opgenomen. De opdracht van het praktijkonderwijs is om leerlingen voor te bereiden op het uitoefenen van “functies binnen de regionale arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de entreeopleiding”.⁵⁷ In die opdracht komt doorstroom naar het mbo dus niet voor. Wel zijn in de WVO mogelijkheden voor en regelgeving met betrekking tot samenwerking tussen voortgezet onderwijs en mbo opgenomen, waarop het praktijkonderwijs de samenwerking met het mbo baseert. In artikel 25a staat dat vo-scholen (waaronder ook praktijkonderwijs valt) mogen samenwerken met een mbo-instelling als dat:

- leerlingen met bijzondere kenmerken beter in staat stelt een vo-diploma te behalen,
- leerlingen meer kansen geeft om vervolgonderwijs met gunstig resultaat te volgen, of
- onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.

Het behalen van een vo-diploma (eerstgenoemde punt) is niet aan de orde in de samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo. De beide andere punten worden wel aangegeven voor de samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo, onder meer om het aanbieden van de entree-opleiding in het praktijkonderwijs te onderbouwen.

⁵⁷ Artikel 10f, lid 3 WVO.

Voorwaarde is wel dat er een samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten, waarin het volgende omschreven staat:

- het doel van de samenwerking,
- de doelgroep,
- de wijze waarop wordt nagegaan of het doel wordt bereikt,
- het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven,
- de omvang en bestemming van de over te dragen middelen, in geval van overdracht van een deel van de bekostiging,
- een regeling voor de beslechting van geschillen tussen partijen over de uitvoering van de overeenkomst.⁵⁸

In praktijk heeft de samenwerking zoals hierboven omschreven voor het praktijkonderwijs betrekking op het aanbieden van de entreeopleiding op het praktijkonderwijs. Eerder in deze rapportage is gebleken dat naar schatting 70 procent van de scholen voor praktijkonderwijs hier mogelijkheden voor biedt. Over de (on)mogelijkheden van deze specifieke vorm van samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo is in de WVO niets concreets vermeld. Dit in tegenstelling tot het vmbo, waar de mogelijkheden hiervoor expliciet voor zijn benoemd in artikel 10b8 van de WVO.⁵⁹

Het niet expliciet benoemen van deze samenwerkingsmogelijkheden voor het praktijkonderwijs leidt tot interpretatieverschillen. Op vragen over de samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo inzake de entree-opleiding (mbo-1) heeft de toenmalige staatssecretaris van onderwijs Van Bijsterveldt-Vliegthart in 2009 gezegd:

“Praktijkonderwijs kan (...) alle afspraken maken met mbo-instellingen. Dat gebeurt ook, op grote schaal. (...) Het betreft maatwerk waarvoor geen wetsvoorstel nodig is. Op dit moment gebeurt het gewoon; wij zien samenwerkingsverbanden tussen praktijkonderwijs en mbo 1. Men beziet in onderling overleg hoe een jongere het beste zijn mbo 1-diploma kan halen. Het kan zijn dat hij nog enigszins begeleid wordt vanuit het praktijkonderwijs. Een andere mogelijkheid is dat het onderwijs het praktijkonderwijs wordt binnengehaald.”

“Wij hebben het praktijkonderwijs met zijn eigen bekostiging dat met het mbo 1 afspraken kan maken. No problem, dat kan gewoon en het gebeurt ook. Misschien zouden wij dat tot in de finesses moeten regelen, maar dat is niet nodig. In de praktijk gebeurt het al.”

“Het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en de MBO Raad hebben uitstekend voorlichtingsmateriaal ontwikkeld voor praktijkscholen die een mbo 1-opleiding willen combineren. Dit gebeurt ook in de praktijk en dit kan gewoon zo blijven.”⁶⁰

58 Artikel 25a, WVO

59 Artikel 10b8, WVO. Vmbo-scholen mogen binnen de basisberoepsgerichte leerweg (geheel of gedeeltelijk) de entreeopleiding aanbieden. Het programma-aanbod van de entreeopleiding moet overeenstemmen met de beroepsgerichte programma's die de vo-school aanbiedt en het programma-aanbod van de mbo-instelling waarmee wordt samengewerkt.

60 Handelingen II 2008/09, 86, p. 86-6685; Handelingen II 2008/09, 86, p. 86-6686; Handelingen II 2008/09, 86, p. 86-6689. Geciteerd in Platform Praktijkonderwijs (2016) *Samenwerking pro-mbo: entree naar de toekomst*. Hoorn: Platform Praktijkonderwijs.

In dezelfde antwoorden aan de Kamer zegt de staatssecretaris echter ook:

“Wij hebben daarnaast de assistentopleiding met haar eigen bekostigingssysteem. Ik kan deze niet door elkaar heen laten lopen en dat is ook niet nodig. (...) Is een praktijkonderwijskind dermate sterk dat het naar een assistentopleiding kan, dan moet het uitgeschreven worden uit het praktijkonderwijs en vervolgens worden ingeschreven voor de assistentopleiding met het bijbehorende regime. Als een praktijkonderwijskind extra support nodig heeft, kan de praktijkschool afspraken maken met een mbo-opleiding. Dit gebeurt ook heel veel. Dan weten wij zo'n kind toch aan een mbo 1-diploma te helpen.”⁶¹

“Op het moment dat een leerling van de praktijkschool naar een assistentopleiding in de leerstroom gaat – zoals wij dit nu afkaarten in de Kamer – moet hij worden overgeschreven en valt hij onder het vo-regime in de zin van het gewone vmbo-regime. Dan vervolgt hij daar zijn weg. Er zijn binnen het praktijkonderwijs mogelijkheden om die aansluiting te maken. Het zijn vaak andere leerlingen met een andere indicatie. Dit is geen probleem; dit gaat gewoon door.”⁶²

Het antwoord van de staatssecretaris heeft de verschillen van interpretatie niet (geheel) weg kunnen nemen. Het juridisch debat hierover spitst zich toe op twee vragen:

- Kan de wetstekst zo geïnterpreteerd worden dat het toegestaan is dat leerlingen al op het praktijkonderwijs een mbo-opleiding volgen? In artikel 25a staat dat leerlingen onderwijs kunnen volgen aan een andere school of mbo-instelling, *in het kader van het onderwijs waarvoor zij aan de school zijn ingeschreven*. Een andere interpretatie is daarom dat de samenwerking met het mbo er alleen op gericht kan zijn om leerlingen het onderwijs waarvoor zij zijn ingeschreven (praktijkonderwijs in dit geval) meer succesvol en efficiënt te laten verlopen – en dus niet al vervolgonderwijs aan te bieden.
- Het is de vraag in hoeverre de wetstekst het toelaat dat leerlingen van het praktijkonderwijs, in het kader van hun entreeopleiding, ook daadwerkelijk lessen volgen op het mbo. Voor dit ‘uitbesteden’ van leerlingen lijkt de wettelijke basis wankel.

Hoewel dus de uitspraken van de staatssecretaris in 2009 een zekere ‘gedoogruimte’ hebben gecreëerd, verschillen juristen van mening over de mate waarin de wet de samenwerking tussen pro en mbo rondom de entree faciliteert. Voor het vmbo is het aanbieden van de entreeopleiding wel expliciet omschreven in de wet en zijn de voorwaarden benoemd waaraan moet worden voldaan. Voor het praktijkonderwijs is dat niet het geval. Dat leidt onder meer voor de Inspectie van het onderwijs tot de vraag hoe het toezicht op de entreeopleiding in het praktijkonderwijs en de samenwerking tussen pro en mbo eruit moet zien. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of het toezicht plaatsvindt vanuit de context praktijkonderwijs (waar het onderwijs wordt aangeboden) of vanuit de context mbo (waar wordt gediplomeerd). De Inspectie voert een algemeen onderzoek uit naar entreeopleidingen, waarin in beperkte mate ook de ‘indaling’ in het praktijkonderwijs wordt meegenomen. De resultaten daarvan waren bij het opstellen van deze studie nog niet bekend.

61 Handelingen II 2008/09, 86, p. 86-6686.

62 Handelingen II 2008/09, 86, p. 86-6689.

Het behalen van het entreediploma op het praktijkonderwijs speelt, zoals beschreven, een belangrijke rol in de doorstroom naar het mbo, met name naar mbo-niveau 2. Dat laat onverlet dat de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo op niveau 1 (entree) in principe altijd mogelijk is, want geborgd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

6.2 Wetgeving voor praktijkonderwijs

Behalve naar de concrete wettelijke basis voor doorstroom en entreediplomering kan ook gekeken worden naar onderwerpen die hiermee verband houden, zoals het aanbieden van stages, de referentieniveaus taal en rekenen en de nazorg die scholen voor praktijkonderwijs moeten bieden aan hun ex-leerlingen. De vraag is of op deze punten de wet- en regelgeving doorstroom faciliteert of belet.

Stages

In het inrichtingsbesluit WVO⁶³ zijn voorschriften ten aanzien van stages van leerlingen in het voortgezet onderwijs opgenomen. Voor het praktijkonderwijs wordt benoemd dat het “bedoelde aantal uren stage of arbeidstraining gedurende de cursusduur gemiddeld ten hoogste 50 procent bedraagt van het aantal uren waarin onderwijs wordt verzorgd, met dien verstande dat voor leerlingen voor wie de partiële leerplicht nog niet is geëindigd, tot het einde van die leerplicht de stage of arbeidstraining per schoolweek ten hoogste 80 procent bedraagt van het aantal uren waarin in die week onderwijs wordt verzorgd”. Deze formulering sluit niet (meer) aan bij de huidige en bestaande situatie. De partiële leerplicht is in 2007 vervangen door de kwalificatieplicht. Leerlingen die het praktijkonderwijs hebben afgerond met een getuigschrift of diploma zijn vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre en op welke groep leerlingen het percentage van 80 procent nog van toepassing is.⁶⁴

Referentieniveaus taal en rekenen

Op 1 augustus 2010 is de wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen in werking getreden. Doel van de wet is om de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen te versterken en de aansluiting tussen de verschillende sectoren in het onderwijs op de leergebieden Nederlandse taal en rekenen te verbeteren.⁶⁵ Voor het praktijkonderwijs is in de WVO⁶⁶ opgenomen dat het praktijkonderwijs erop gericht is “dat leerlingen zo veel mogelijk het referentieniveau Nederlandse taal en het referentieniveau rekenen bereiken die voor het

63 Artikel 32, Inrichtingsbesluit WVO.

64 Inmiddels is deze passage in de wet aangepast en luidt de formulering nu “voor leerlingen tot en met het schooljaar waarop zij de leeftijd van 17 jaar hebben bereikt”. Ministerie OCW (2017) Besluit van 13 november 2017 tot wijziging van diverse algemene maatregelen van bestuur op het terrein van het primair en voortgezet onderwijs voor Europees en Caribisch Nederland in verband met enkele wetstechnische verbeteringen. Staatsblad, Jaargang 2017.

65 Memorie van toelichting op wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. 2009/2010, 32 290, 3, p.1. [Http://www.steunpunttaalenrekenenvo.nl/sites/default/files/Memorie%20van%20toelichting%20op%20wetsvoorstel.pdf](http://www.steunpunttaalenrekenenvo.nl/sites/default/files/Memorie%20van%20toelichting%20op%20wetsvoorstel.pdf).

66 Artikel 10f, lid 3, WVO.

praktijkonderwijs zijn vastgesteld (...)”. Dit beoogde niveau is 1F.⁶⁷ In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen wordt er op gewezen dat leerlingen uit het praktijkonderwijs instromen met een leerachterstand, dat is immers onderdeel van de criteria voor toelating. Om die reden is bepaald dat het bereiken van referentieniveau 1F voor taal en rekenen voor de praktijkscholen een *streven* moet zijn: leerlingen voor zover mogelijk en haalbaar brengen tot het referentieniveau dat wordt vastgesteld voor deze schoolsoort.⁶⁸ Eerder is door toenmalig minister Maria van der Hoeven toegelicht dat er voor het praktijkonderwijs ruimte blijft voor maatwerk en de verplichting een inspanningsverplichting betreft, geen resultaatverplichting.⁶⁹ Met deze formulering wordt gesuggereerd dat het praktijkonderwijs bij alle leerlingen het bereiken van niveau 1F voor taal en rekenen zou moeten nastreven. In praktijk lijkt de ruimte voor maatwerk bij de scholen voor praktijkonderwijs juist opgevat te worden als het op individuele basis (per leerling) bepalen van de kansen en mogelijkheden op het bereiken van het referentieniveau 1F. De wet is in dat opzicht voor meerdere interpretaties vatbaar.

Nazorg

In de memorie van toelichting op de wijziging van de WVO met betrekking tot het praktijkonderwijs⁷⁰ wordt genoemd dat het praktijkonderwijs dient te voorzien in enige vorm van nazorg na het verlaten van de school, zoals ambulante begeleiding of jobcoaching. Bij de nazorg hoort in ieder geval ook het volgen van de leerling. In de wettekst zelf is de verplichting tot (enige) nazorg niet opgenomen. Over het voldoen van het praktijkonderwijs aan deze taak is in 2006 een Kamervraag gesteld.⁷¹ De staatssecretaris Rutte liet daarop weten dat de wet niet voorschrijft dat scholen voor praktijkonderwijs gedurende twee jaar nazorg moeten bieden nadat leerlingen het onderwijs hebben verlaten. De aanduiding ‘enige vorm van nazorg’ wordt door scholen verschillend ingevuld en scholen hebben ook ‘naar alle redelijkheid aan die verplichting voldaan’.⁷² Daar werd aan toegevoegd dat de bekostiging voor praktijkonderwijs uitgaat van onderwijs, arbeidstoeleiding en enige vorm van nazorg. De toenmalige staatssecretaris Netelenbos ging er, bij het wetsvoorstel inzake het vmbo en praktijkonderwijs in 1996/1997, vanuit dat dit een intrinsieke taak was van het praktijkonderwijs en dat de bekostiging daarin voorzag; daarom hoefde de nazorg niet te worden geregeld. De Tweede Kamer heeft die zienswijze later overgenomen.⁷³

67 <http://www.taalenrekenen.nl/referentiekader/niveaupbouw/>

68 Memorie van toelichting op wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. 2009/2010, 32 290, 3, p.33.

69 Brief van de minister van OCW aan het Platform Praktijkonderwijs, betreffende taal en rekenen in het praktijkonderwijs. 27 oktober 2009.

70 Memorie van toelichting op wijziging van de WVO met betrekking tot het praktijkonderwijs. 1996/1997, 25 410, 3, p. 15. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25410-3.html>

71 Kamerstukken 2005/2006, 29 823, 9, p. 4.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29823/kst-29823-9?resultIndex=8&sorttype=1&sortorder=4>.

72 Ibidem.

73 Kamerstukken 2005/2006, 29 823, 11, p. 8.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29823/kst-29823-11?resultIndex=6&sorttype=1&sortorder=4>.

De Inspectie van het onderwijs verstaat onder nazorg dat de school als bemiddelaar optreedt en de contacten legt met instanties die ervoor kunnen zorgen dat een leerling aan de slag komt of in een traject komt dat leidt naar arbeid of een opvang met als doel arbeid (weer) mogelijk te maken. Het uitgangspunt is dat de school de nazorgtaak gedurende minimaal één jaar nadat de leerling de school heeft verlaten, uitvoert. Tussen het toenmalige Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en de Inspectie van het onderwijs is afgesproken dat de scholen hun ex-leerlingen met de uitstroommonitor en volgmodule volgen gedurende een periode van twee jaar na het verlaten van de school.⁷⁴

6.3 Diplomerings in het praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs is officieel onderwijs voor leerlingen van wie vaststaat dat het behalen van een diploma of getuigschrift vmbo niet haalbaar is.⁷⁵ Leerlingen die het praktijkonderwijs verlaten, ontvangen een getuigschrift praktijkonderwijs. Dit getuigschrift is door het ministerie van Onderwijs vastgesteld.⁷⁶ Een getuigschrift is een vorm van bewijs, waarmee aangetoond kan worden wat er geleerd of ontwikkeld is; een omschrijving en vaststelling van een geleverde prestatie. In vergelijking met een kwalificatie of certificaat is de civiele waarde ervan (relatief) beperkt.⁷⁷

Aanvullend op het getuigschrift praktijkonderwijs mag het bevoegd gezag van de school een schooldiploma praktijkonderwijs uitreiken.⁷⁸ Dit schooldiploma is geen landelijk erkend diploma, maar wordt door een aantal scholen gebruikt als erkenning voor de inzet van de leerlingen en het versterken van hun trots. Ook is de gedachte dat een diploma werkgevers duidelijkheid biedt in wat de leerling kan en weet. Zo heeft de gemeente Rotterdam in het kader van aantrekkelijk en herkenbaar beroepsonderwijs in haar onderwijsagenda opgenomen dat het praktijkonderwijs afgesloten wordt met een Rotterdams arbeidsmarktdiploma.⁷⁹

Buiten de vrijheid die de scholen voor praktijkonderwijs hebben om schooldiploma's uit te reiken, komen in praktijk ook andere varianten voor van erkenning en waardering. We beschrijven deze hieronder.⁸⁰

74 Van Schoonhoven, R., & De Haan, M. (2013). *Voor de leerling aan het werk! Handreiking samenwerking praktijkonderwijs-mbo*.

75 Artikel 10f, lid 2 WVO.

76 Het model getuigschrift praktijkonderwijs omvat alleen vermelding van de school waaraan het onderwijs is gevolgd en de vakken die door de leerling zijn gevolgd. Zie: Regeling modellen diploma's VO, Geldend van 01-08-2016 t/m 31-12-2017.

77 Eimers, T., Jager, A., & Verhaegh, T. (2016). *De waarde van branchecertificering voor kwetsbare jongeren in de gemeente Utrecht*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

78 Artikel 29a, WVO.

79 Gemeente Rotterdam (2015). *Leren Loont! Rotterdams onderwijsbeleid 2015-2018*.

80 Bij de beschrijving van de varianten is geput uit het rapport: Eimers, T., Jager, A., & Verhaegh, T. (2016). *De waarde van branchecertificering voor kwetsbare jongeren in de gemeente Utrecht*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Certificering

Branchecertificering heeft betrekking op beroeps- of vakvaardigheden in een specifieke branche van de arbeidsmarkt. Dit in tegenstelling tot kwalificering, waar het gaat om het gehele beroep. De inhoud van het certificaat kan betrekking hebben op delen van een beroepsopleiding of het kan vaardigheden betreffen waarvoor geen beroepskwalificatie bestaat, zoals bijvoorbeeld schoonmaken.

Met een branchecertificaat wordt aangegeven dat de bezitter inzetbaar is in welomschreven werkprocessen in het regulier arbeidsproces, al dan niet in de vorm van deels gesubsidieerde arbeid. Het is een 'extern' bewijs dat diegene een aantal vaardigheden en competenties heeft verworven.

Evenals kwalificering vraagt erkende certificering daarom om (h)erkenbare vereisten die door een externe instantie zijn vastgesteld. De certificerende of kwalificerende eindbeoordeling wordt uitgevoerd door daartoe bevoegde instellingen of vertegenwoordigers van de brancheorganisatie. Bij kwalificering staat herkenning en erkenning binnen landelijke kaders en structuren centraal. Bij branchecertificering is sprake van gelaagdheid van (h)erkenning. Certificaten kunnen (a) door branches en/of (voormalige) kenniscentra worden gecertificeerd. De certificering is dan *geïnitieerd vanuit de branche* zelf. Daarnaast bestaan er (b) door de branche erkende certificaten. Branche-erkenning is van belang om de civiele waarde van het certificaat te vergroten. Bij (c) branchegerichte cursussen zonder landelijk (h)erkende certificering worden de certificaten niet landelijk door de arbeidsmarkt erkend of herkend. Er kan wel sprake zijn van instituutserkenning of regionale (h)erkenning. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot (d) certificering voor onderdelen van een kwalificatie. In dat geval wordt een certificaat uitgereikt als er geen sprake is van een behaald diploma, maar alleen een onderdeel van een kwalificatie of een keuzedeel is gedaan waaraan een certificaat is gekoppeld.⁸¹

Praktijkverklaring op basis van de Boris-methode van SBB

De Boris-methode van SBB is bedoeld om de mogelijkheden tot het vinden van duurzaam betaalde arbeid voor leerlingen in het praktijkonderwijs en vso te laten toenemen en is gebaseerd op de systematiek van werkend leren uit het mbo.⁸² Eerst wordt in samenspraak met het leerwerkbedrijf voor de leerling een haalbaar takenpakket samengesteld, gebaseerd op diens potentie en de behoefte van de werkgever (*job carving*). Na een succesvolle afronding van de stage ontvangt de leerling een zogenaamde praktijkverklaring van het leerbedrijf met daarop het stempel van de bedrijfstak. Op de praktijkverklaring staat vermeld welke werkprocessen en onderliggende prestatie-indicatoren volgens de praktijkbegeleider in het leerbedrijf beheerst worden door de leerling, gebaseerd op de richtlijnen van een beginnend beroepsbeoefenaar in de branche (op basis van het Kwalificatiedossier). Hiermee wordt binnen de branche erkend dat de jongeren inzetbaar is op de betreffende werkzaamheden. De Boris praktijkverklaring geeft geen recht op in-/doorstroom binnen het mbo-onderwijs. Het is een startbewijs voor de arbeidsmarkt.⁸³

81 www.s-bb.nl.

82 <https://www.s-bb.nl/nieuws/praktijkverklaring-paspoort-naar-arbeid-voor-leerling-met-beperking>, dd. 12-10-2015.

83 www.borisbaan.nl.

Entreediploma

Eerder in deze rapportage is al aan bod gekomen dat circa 70 procent van alle scholen praktijkonderwijs de mogelijkheid biedt om een entreediploma te behalen op de school. Naar schatting 20 procent van de leerlingen uit het praktijkonderwijs doet dit ook. In dit hoofdstuk is aanvullend opgemerkt dat de mogelijkheden voor het aanbieden van mbo-niveau 1 in het praktijkonderwijs niet, op eenzelfde wijze als voor het vmbo, in de wet is vastgelegd.

6.4 Ontwikkelingen in aanpalende wet- en regelgeving

Tot slot gaan we kort in op ontwikkelingen in wet- en regelgeving die het praktijkonderwijs (ook) raken.

De wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het mbo

Met ingang van 1 januari 2018 wordt de wet ‘tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs’ van kracht. Vanaf dat moment moeten (1) aspirant-studenten voor het mbo zich uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het nieuwe schooljaar aanmelden, (2) heeft de aspirant-student recht op een studiekeuzeadvies, (3a) is er sprake van toelatingsrecht zolang de aanmelding voor 1 april is gedaan, wordt voldaan aan de vooropleidingseisen en wordt deelgenomen aan verplichte intake-activiteiten en (3b) is sprake van een bindend studiekeuzeadvies (BSA) in het eerste jaar. Het doel van dit wetsvoorstel is om de overstap van jongeren naar het mbo goed te laten verlopen en daarbij de positie van de student te versterken.⁸⁴

De nieuwe regelgeving raakt leerlingen uit het praktijkonderwijs die de overstap willen maken naar het mbo-niveau 2. Bij diplomering (mbo-1) op het praktijkonderwijs hebben ze recht op toelating tot een opleiding op niveau 2. Om aanspraak te maken op het toelatingsrecht moeten zij zich – net als andere aspirant-studenten – voor 1 april aanmelden voor de mbo-opleiding. Als zij op het praktijkonderwijs geen diploma op mbo-niveau 1 halen hebben ze zonder meer recht op toelating tot de entreeopleiding.

Wet doelmatige leerwegen

De wet Doelmatige Leerwegen vloeit voort uit het actieplan Focus op Vakmanschap en bestaat uit een aantal deelmaatregelen die als doel hebben om studenten doelmatiger door het mbo te laten stromen. Twee voor dit rapport relevante maatregelen zijn het verdwijnen van de drempelloze instroom op niveau 2 en de invoering van de entreeopleiding.

84 Memorie van toelichting op wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs. 2015/2016, 34 457, 3, p.4-5.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34457/kst-34457-3>.

Verdwijnen drempelloze instroom mbo-niveau 2

Met ingang van het studiejaar 2014-2015 kunnen studenten niet meer drempelloos instromen in het mbo op niveau 2. Dat is een afspraak die in het regeerakkoord⁸⁵ van Kabinet-Rutte I is gemaakt. Deze wens leefde al langer onder werkgeversorganisaties (MKB, VNO-NCW) en de koepels MBO Raad en AOC Raad.⁸⁶ Voorheen golden er alleen toelatingseisen voor niveau 2 indien er geen verwante opleiding op niveau 1 was, om zo drempelloze instroom in alle domeinen binnen het mbo mogelijk te maken. Met de invoering van de entreeopleiding is drempelloze instroom in principe altijd mogelijk, maar alleen op niveau 1. Studenten zijn alleen toelaatbaar tot mbo-2 indien zij beschikken over: (a) een diploma van een vmbo-opleiding (of voorloper hiervan); (b) een bewijs dat de eerste drie leerjaren van havo of vwo met goed gevolg zijn doorlopen; (c) een diploma van een entreeopleiding (of voorloper hiervan) in verwante richting; (d) een ander bij ministeriële regeling aangewezen diploma of bewijsstuk; (e) een toelatingsverklaring afgegeven door het bevoegd gezag op basis van een deugdelijk afgenomen onderzoek waarvan de uitkomst controleerbaar en betrouwbaar is.⁸⁷

De achterliggende gedachte van het stellen van vooropleidingseisen is dat daarmee uitval van studenten 'met twijfels over of zij de passende capaciteiten hebben' kan worden voorkomen. Als gevolg daarvan kunnen onderwijsteams hun aandacht richten op studenten 'die het diploma daadwerkelijk kunnen behalen', waardoor de focus op beroepsvorming kan worden vergroot en de samenhang met mbo-3 en mbo-4 kan worden versterkt.⁸⁸

Invoering entreeopleidingen

Op 1 augustus 2014 zijn ook de entreeopleidingen ingevoerd; een maatregel die ook in het Actieplan Focus op Vakmanschap is opgenomen. Met de invoering van de entreeopleiding verdwijnen de tot dan toe bestaande niveau 1-opleidingen (AKA en BKA). De entreeopleidingen bereiden voor op doorstroom naar mbo-2 of instroom op de arbeidsmarkt. De toelating is in principe drempelloos, maar de entreeopleiding is niet toegankelijk voor leerlingen die voldoen aan de vooropleidingseisen van een opleiding op mbo-niveau 2 (of hoger) en voor leerlingen die nog leerplichtig zijn. In de Memorie van Toelichting⁸⁹ wordt aangegeven dat met de invoering van de entreeopleidingen de instroom op mbo-niveau 2 homogener wordt gemaakt, het onderwijs wordt geïntensiveerd en de individuele begeleiding wordt verbeterd. Het doel is dat de kwaliteit en het rendement omhooggaan en de uitval daalt. Studenten die geen startkwalificatie kunnen behalen moeten worden opgeleid tot het maximum van hun capaciteiten en worden voorbereid op werk.

85 Regeerakkoord Rutte-I "Vrijheid en verantwoordelijkheid", dd. 30-9-2010, p. 32.

86 Gezamenlijke brief "Input relatie mbo-bedrijfsleven", dd. 8-2-2010, p. 3.

87 Artikel 8.2.1, WEB.

88 Consortium 2B MBO (2017). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2017*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

89 Memorie van toelichting op de wet Doelmatige leerwegen. 2011/2012, 33 187, 3, p.18 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33187-3.html>.

Beide maatregelen raken leerlingen uit het praktijkonderwijs die willen doorstromen naar het mbo. Ongediplomeerde doorstroom rechtstreeks vanuit het praktijkonderwijs naar het mbo op niveau 2 is in principe niet meer mogelijk.⁹⁰ Daardoor zijn meer leerlingen aangewezen op de entreeopleiding. Cijfers van DUO laten inderdaad een kleine toename zien van praktijkonderwijsleerlingen in het mbo-1. Procentueel is hun aandeel binnen de entreeopleidingen sinds 2014 flink toegenomen. Dat is echter vooral het gevolg van een grote absolute daling van het aantal studenten op niveau 1.⁹¹

Wetgeving RMC

De rijksoverheid heeft het voornemen om de doelgroep en taak van de RMC-functie uit te breiden als onderdeel van een breder pakket van maatregelen om de regionale aanpak van voortijdig schoolverlaten (vsv) structureel te borgen en te verbreden naar jongeren voor wie het halen van een startkwalificatie (tijdelijk) niet haalbaar is. De RMC-wetgeving zal worden aangevuld met de monitoring van pro- en vso-leerlingen vanaf 16 jaar. De RMC-functie heeft reeds een taak als het gaat om pro- en vso-leerlingen van 18-23 jaar, maar voorgesteld wordt om de inzet van de RMC-functie op deze jongeren te verstevigen en uit te breiden naar pro-/vso-leerlingen vanaf 16 jaar. Door de leeftijdsgrens naar voren te leggen wordt voorkomen dat leerlingen buiten beeld raken en niet goed kunnen worden begeleid. Nu zijn leerlingen namelijk tot het eind van het schooljaar waarin ze 16 worden in beeld bij de gemeente (want leerplichtig), maar daarna niet altijd, omdat ze zijn uitgezonderd van de kwalificatieplicht. Leerlingen uit het praktijkonderwijs vallen daardoor niet onder de definitie van een voortijdig schoolverlater, waardoor ze in de huidige situatie ook niet onder de doelgroep van de RMC-functie vallen.⁹² De nieuwe regelgeving moet daar een einde aan maken.

Wet Passend onderwijs en Participatiewet

Tot slot kan het beleid en de wetgeving rondom passend onderwijs en de participatiewet worden genoemd. De veranderingen in de regelgeving op beide terreinen hebben een forse impact op het praktijkonderwijs, maar hebben niet specifiek betrekking op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. We gaan daarom niet heel diep in op de veranderingen, maar noemen kort enkele maatregelen:

- Het beperken van de Wajong voor alleen jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.⁹³ Veel jongeren uit het praktijkonderwijs die in het verleden nog in aanmerking zouden komen voor een Wajong-uitkering, kunnen dat nu niet meer. Er vindt bovendien een herbeoordeling plaats van jongeren die na 2010 een Wajong-uitkering hebben aangevraagd.

90 Overigens kan het bevoegd gezag van een mbo-instelling wel uitzondering maken de toelatingseis mits daarvoor een toetsbare procedure wordt gehanteerd.

91 Gegevens ontvangen van Duo.

92 Memorie van toelichting op het Voorstel van Wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroeps- onderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie. 2017/2018, 34 812, 3, p.4-5.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34812/kst-34812-3>.

93 Artikel 1a:1 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

- Doordat het praktijkonderwijs is geïntegreerd in passend onderwijs, is de verantwoordelijkheid voor de budgetten en ondersteuningstoewijzing voor praktijkonderwijs bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs komen te liggen.⁹⁴ De regionale verwijzingscommissies die voorheen de indicaties voor praktijkonderwijs afgaven en de toepassing van de criteria bewaakten, zijn verdwenen. De landelijke toelatingscriteria zijn momenteel nog van kracht, maar het ministerie van OCW is voornemens die op termijn los te laten. Dit voornemen wordt verder uitgewerkt in een wetsvoorstel. Daarbij worden ook het voornemen om de criteria en duur van de toewijzing van lwoo en de lwoo-licenties los te laten en een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs in te voeren, meegenomen. Naar verwachting gaat dit in het voorjaar van 2019 naar de Tweede Kamer, en zal dit in werking treden in 2020.

6.5 Conclusies bestaand wettelijk kader

Wetgeving voor praktijkonderwijs

Genoemde voorbeelden laten zien dat het wettelijk kader voor het praktijkonderwijs op een aantal terreinen niet scherp is afgebakend en voor interpretatie vatbaar is. Zo is er in de opdracht voor het praktijkonderwijs geen sprake van doorstroom naar het mbo en mbo-diplomerings, terwijl dit voor een groot deel van de leerlingen en scholen wel de praktijk is. Een ander belangrijk punt is dat het wettelijk kader voor het aanbieden van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs leidt tot verschillende interpretaties. Over het algemeen lijkt de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, ook gezien de resultaten van de pro-leerlingen in het mbo, goed te functioneren. Er zijn echter verschillende signalen dat de discrepantie tussen het bestaande wettelijke kader en de huidige praktijk kunnen leiden tot onduidelijkheden en problemen rondom rechtmatigheid en verantwoordelijkheden.

Diplomerings in het praktijkonderwijs

Certificering en diplomering in het praktijkonderwijs hebben slechts in beperkte mate invloed op de doorstroom naar mbo. In feite geeft alleen het entree-diploma behaald in het praktijkonderwijs recht op doorstroom (naar niveau 2). Het getuigschrift, schooldiploma en branchecertificaten hebben voornamelijk een rol in de doorstroom naar de arbeidsmarkt en als blijk van erkenning voor leerling en ouders. Deze vormen bieden geen recht op instroom in het mbo, anders dan in de drempelloze entreeopleiding.

Een bijzonder geval vormen de praktijkverklaringen die zijn ontwikkeld in de Boris-aanpak van SBB. Deze zijn gebaseerd op de kwalificatiestructuur van het mbo en worden ondersteund door brancheorganisaties en door SBB. Vanuit het mbo is er ook weerstand (gevoeld) tegen het afgeven van deze praktijkverklaringen omdat zij niet door het mbo erkend worden, maar mogelijk wel die indruk zouden wekken.⁹⁵ Recent zijn besprekingen op

94 Ministerie van OCW (2013). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*. Den Haag: Ministerie van OCW (referentie 489615; 5 april 2013).

95 Eimers, T., Kennis, R., Voncken, E., Dubbelman, E. en Walraven, M. (2016) *De Boris-bouwstenen. Evaluatie van het project Boris brengt je bij 'n baan*. Nijmegen: KBA.

gang gekomen tussen onder meer SBB en MBO Raad om te kijken hoe de praktijkverklaringen een rol kunnen spelen in de doorstroom naar het mbo. Vooralsnog heeft alleen de entreeopleiding een formele rol in de doorstroom.

Ontwikkelingen in aanpalende wet- en regelgeving

In de afgelopen jaren is de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo tamelijk ongevoelig voor veranderingen in het onderwijsstelsel gebleken (zie paragraaf 4.7). Voorafgaand aan de invoering van de wet Doelmatige leerwegen (entreeopleiding, einde drempelloze instroom niveau 2, einde diplomabekostiging niveau 1) werd verwacht dat deze maatregelen aanzienlijke invloed zouden hebben op de diplomering in het praktijkonderwijs en de doorstroom naar het mbo. Het is nog te kort na de invoering om daar al een definitief oordeel over te geven, maar vooralsnog lijkt het effect beperkt. Het lijkt erop dat, zoals ook bij eerdere aanpassingen, het fenomeen van doorstroom robuust is en weinig gevoelig voor veranderingen.

Andere wijzigingen in de aanpalende wetgeving hebben geen directe relatie met de doorstroom, maar raken het praktijkonderwijs in brede zin wel. Dat geldt met name voor passend onderwijs, dat het kader voor praktijkonderwijs heeft veranderd, en voor de recent toegenomen aandacht voor de aansluiting van praktijkonderwijs op de arbeidsmarkt (onder meer in het beleid gericht op jongeren in een kwetsbare positie).

7. Wettelijk kader voor doorstroom

In de voorgaande hoofdstukken is getoond dat jaarlijks tussen 40 en 45 procent van de praktijkonderwijsleerlingen doorstroomt naar het mbo, waarvan een derde met een diploma entreeopleiding. De doorstroom is over een reeks van jaren stabiel en kent regionaal beperkte verschillen. De doorstroom naar het mbo is voor de meeste leerlingen succesvol. Het diplomarendement doet niet onder voor vergelijkbare vmbo-leerlingen. Als leerlingen het mbo-diploma halen (inclusief entree), dan draagt dat ook bij aan hun kansen op de arbeidsmarkt. Daarmee is aangegeven dat de doorstroom naar het mbo niet alleen omvangrijk en stabiel, maar ook overwegend succesvol is. Doorstroom naar het mbo is echter niet als doel van het praktijkonderwijs in de wet vastgelegd.

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk verkend wat de mogelijkheden zijn voor een wettelijke inkadering van de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo en van de diplomering entreeopleiding in het praktijkonderwijs. De opties voor wettelijke inkadering zijn gebaseerd op de bespreking van de onderzoeksresultaten in de twee expertsessies. In de eerste paragraaf wordt besproken wat de belangrijkste overwegingen zijn, vanuit het perspectief van de doorstroom, om wel of niet tot een nieuw wettelijk kader te komen. In de tweede paragraaf worden verschillende opties voor wettelijke inkadering gepresenteerd.

7.1 Overwegingen bij wettelijke inkadering

Er zijn drie belangrijke overwegingen bij het besluit om het wettelijk kader voor doorstroom naar het mbo wel of niet aan te passen: de huidige praktijksituatie, de ruimte voor maatwerk en de houdbaarheid van het bestaande wettelijk kader.

De huidige praktijksituatie

De eerste overweging is dat de bestaande situatie in de praktijk weinig problemen oplevert. De eerder gepresenteerde cijfers wijzen op een succesvolle praktijk: een groot deel van de praktijkonderwijsleerlingen stroomt door naar het mbo en is daar succesvol. Bovendien behaalt bijna een vijfde van de leerlingen al op het praktijkonderwijs het entreediploma. De cijfers laten ook zien dat bijna alle scholen zowel doorstroom naar mbo als doorstroom naar de arbeidsmarkt kennen. Ondanks dat scholen zich soms meer of minder profileren met de optie van doorstroom, is het niet zo dat daardoor de uitstroommogelijkheden (en daarmee schoolkeuze) voor leerlingen beperkt worden.

Het huidige wettelijke kader kent slechts een beperkt aantal voorschriften waaraan het praktijkonderwijs moet voldoen bij het aanbieden van de entreeopleiding. Deze bepalingen zijn niet specifiek voor het praktijkonderwijs. In de huidige praktijk lijkt dat niet tot problemen te leiden. Er zijn geen negatieve oordelen van de Inspectie over de entreeopleiding in het praktijkonderwijs en de samenwerking met het mbo is over het algemeen positief.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt gesproken over het vergroten van de doorstroom naar mbo (en werk). Het feit dat de doorstroom naar het mbo landelijk al jaren op hetzelfde percentage ligt, maakt het weinig aannemelijk dat de doorstroom naar het mbo veel hoger zal worden in de komende jaren. Positief geformuleerd kan worden

gesteld dat het praktijkonderwijs op dit punt ‘maximaal presteert’. Ook vanuit dat perspectief lijkt de bestaande praktijk geen beperking te ondervinden van het huidige wettelijke kader.

Ruimte voor maatwerk

Eén van de kernwaarden van het praktijkonderwijs is de mogelijkheid om het onderwijsprogramma en -doel af te stemmen op de mogelijkheden en behoeften van de individuele leerling. Anders dan het overige voortgezet onderwijs en mbo kent het praktijkonderwijs geen verplichte diplomering en slechts een beperkte set van inrichtingseisen. Deze ruimte voor maatwerk heeft niet alleen betrekking op de individuele leerling, maar bijvoorbeeld ook op de mogelijkheid om met stagebedrijven afspraken te maken over invulling van de stage en de route naar werk.

Scholen maken van deze vrijheid gebruik en er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de scholen wat betreft onderwijsprogramma's, certificering en stages. Hoewel er de afgelopen jaren ingezet is op meer eenheid en kwaliteit van werken binnen het praktijkonderwijs is er geen sprake van een wettelijk kwaliteitskader, zoals dat bijvoorbeeld in het voortgezet speciaal onderwijs is ingevoerd. Daar wordt gewerkt met verplichte uitstroombroeken, die een meer programmatische aanpak moeten stimuleren en moeten leiden tot herkenbare routes naar dagbesteding, vervolgonderwijs en werk.

Het huidige, vaak impliciete of indirecte wettelijke kader biedt de scholen voor praktijkonderwijs juist de ruimte om eigen keuzes te maken. Een voorbeeld daarvan is de discussie hoe de opdracht voor het praktijkonderwijs opgevat moet worden als het gaat om de referentieniveaus voor taal en rekenen (zie paragraaf 6.2.2). Het beoogde referentieniveau moet opgevat worden als een streefniveau en houdt dus geen resultaat- maar een inspanningsverplichting in. Het blijft echter impliciet of die inspanningsverplichting voor alle leerlingen geldt, of dat de school ervoor kan kiezen om voor een individuele leerlingen niet die inspanning te doen. In de praktijk geldt ook hier dat er weinig onduidelijkheid bestaat: de scholen maken gebruik van de ruimte om per leerling individueel te bepalen wat het best passende leerdoel is.

De ruimte voor maatwerk in de leerdoelen en programmering onderscheidt het praktijkonderwijs van onder meer het vmbo en mbo. Het huidige wettelijke kader staat dat maatwerk niet in de weg, maar lijkt het eerder te faciliteren.

Houdbaarheid bestaande wettelijke kader

Bezien vanuit de kwaliteit van wetgeving vertoont het bestaande wettelijke kader meerdere zwakke punten. De belangrijkste zijn:

- De wetgeving sluit niet aan op de bestaande praktijk. Dat geldt met name voor de opdracht van het praktijkonderwijs zoals in de wet vastgelegd. Dat is een ongewenste situatie omdat het maatschappelijk draagvlak voor wetgeving ook op de waarde voor de praktijk berust. Een al te grote discrepantie tussen wetgeving en – in dit geval over een reeks van jaren stabiel afwijkende – praktijk is daarom ongewenst te noemen.
- Er is onvoldoende consistentie in wet- en regelgeving en beleid. De wet spreekt over het praktijkonderwijs voor leerlingen die geen vmbo-diploma kunnen behalen. Ook leidt het praktijkonderwijs volgens de wet leerlingen op voor functies op de arbeidsmarkt onder het niveau van de entreeopleiding. In de praktijk behaalt echter binnen

het praktijkonderwijs al een flink deel van de leerlingen een entreediploma. In het beleid wordt het voornemen geuit meer leerlingen uit het praktijkonderwijs te stimuleren om door te stromen naar het mbo. Ook daarin ligt een duidelijke inconsistentie met het doel om op te leiden voor functies onder het niveau van de entreeopleiding.

- Er is sprake van ongelijksoortige wetgeving voor min of meer vergelijkbare situaties. Zo geldt voor het vmbo een duidelijk wettelijk kader voor het aanbieden van de entreeopleiding en is dat er niet voor het praktijkonderwijs. Tegelijkertijd baseren de scholen de mogelijkheid om de entreeopleiding aan te bieden in het praktijkonderwijs op een algemene bepaling die het gehele voortgezet onderwijs betreft. Er is echter discussie of de samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo rondom de entree wel gebaseerd kan worden op deze bepaling.
- De bestaande verhouding tussen wetgeving en praktijk is mogelijk niet duurzaam. De huidige situatie heeft alle kenmerken van een historisch zo gegroeide constellatie. De eerder geciteerde uitspraken van de staatssecretaris van onderwijs over samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo getuigen daarvan (zie paragraaf 6.1). Het is de vraag of deze constellatie over vijf of tien jaar nog steeds transparant en werkbaar is, omdat een duidelijke wettelijke grondslag (bijvoorbeeld in de wettelijke opdracht) ontbreekt.
- De duurzaamheid kan bijvoorbeeld onder druk komen te staan als de Inspectie en DUO strikter gaan handhaven rondom het aanbieden van entreeopleidingen in het praktijkonderwijs. Zoals aangegeven is het onduidelijk wat daarvan de gevolgen zijn.
- Tot slot biedt het huidige wettelijke kader weinig houvast voor een beroep (en toezicht) op verantwoordelijkheden en wettelijke taken van het praktijkonderwijs. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat het in de praktijk tot grote problemen heeft geleid, is het denkbaar dat ouders of mbo-instellingen of bijvoorbeeld gemeenten praktijkscholen willen aanspreken op het al of niet vervullen van de wettelijke opdracht. Ouders kunnen niet van een praktijkonderwijsschool eisen dat de mogelijkheid van de entreeopleiding wordt aangeboden. Er zijn gevallen bekend van regio's waar praktijkonderwijs en mbo verschillen van mening over het aanbieden van de entreeopleiding. De mbo-instelling weigert mee te werken aan het aanbieden van de entree in het praktijkonderwijs en kan zich – in theorie – erop beroepen dat het aanbieden van de entreeopleiding niet in de wettelijke opdracht van het praktijkonderwijs staat.
- In de expertsessies die zijn gehouden kwamen enkele voorbeelden naar voren van mogelijke negatieve gevolgen van de discrepantie tussen wettelijk kader en praktijk. Zo werd vanuit een gemeente aangegeven dat zij moeite hadden om met scholen voor praktijkonderwijs concrete afspraken te maken over doorstroom naar mbo en naar de arbeidsmarkt; dit mede als gevolg van de onduidelijkheid over de opdracht en taak hierin van het praktijkonderwijs. Een ander voorbeeld is dat van een praktijkschool die zich school voor praktijkonderwijs en mbo-entree wenst te noemen en daarmee de wet zou overtreden, omdat een praktijkschool geen vervolgonderwijs mag aanbieden.

De genoemde zwakke punten in het wettelijke kader richten zich vooral op de opdracht van het praktijkonderwijs waarin niet de doorstroom naar mbo is opgenomen en op de wettelijke basis voor de samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo. Eerder is besproken dat ook andere aspecten van het kader, zoals bijvoorbeeld rondom stages, referentieniveaus en nazorg, niet zuiver aansluiten bij de bestaande praktijk.

7.2 Opties voor wettelijke inkadering

De overwegingen, beschreven in de voorgaande paragraaf, wijzen in verschillende richtingen. Enerzijds zijn er argumenten om het wettelijk kader aan te passen aan de bestaande situatie van doorstroom naar het mbo. Anderzijds levert het bestaande wettelijk kader weinig problemen voor de huidige praktijk met relatief veel ruimte voor maatwerk.

De overwegingen laten zich vertalen naar criteria aan de hand waarvan de opties voor wettelijke inkadering gewogen kunnen worden:

- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de bestaande praktijk niet moeten verstoren, tenzij het om concrete verbetering zou gaan.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de ruimte voor maatwerk in het praktijkonderwijs moeten respecteren en borgen.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou moeten aansluiten bij de bestaande praktijk van doorstroom naar het mbo (en diplomering entreeopleiding binnen het praktijkonderwijs) en bovendien consistent, duurzaam en transparant moeten zijn.

Het gelijktijdig benoemen van deze drie criteria creëert een zeker spanningsveld omdat de criteria tegengesteld kunnen werken. Het formuleren van een nieuw wettelijk kader kan al snel leiden tot verdergaande regelgeving dan gewenst vanuit de bestaande praktijk. Het proberen te ‘vangen’ van de bestaande praktijk in wet- en regelgeving kan leiden tot een verstoring van de bestaande situatie. Wat voor sommige scholen precies aansluit, kan immers voor andere scholen een opgelegde verandering betekenen.

Het blijkt in de praktijk vaak moeilijk een goede balans te creëren tussen vergaand gedecentraliseerde ruimte voor maatwerk en een werkbaar wettelijk kader om rechtsongelijkheid te voorkomen of minimale voorzieningen te borgen. Vergelijkbare dilemma’s doen zich bijvoorbeeld voor in de decentralisatie van de jeugdzorg en bij passend onderwijs. Zo is bij de invoering van passend onderwijs gekozen voor vergaande decentralisering, maar blijft voortdurend de roep bestaan om zaken toch landelijk, bij wetgeving te reguleren (bijvoorbeeld financiële verantwoording, toelatingscriteria voor praktijkonderwijs, niveau van basisondersteuning).

Om de balans te bewaken tussen ‘regulering’ en ‘vrijheid voor maatwerk’ is het proces van vernieuwing van het wettelijke kader van groot belang. Door betrokkenheid van het praktijkonderwijs zelf en van andere veldpartijen (voortgezet onderwijs, mbo, gemeenten, bedrijfsleven) kan voorkomen worden dat vernieuwing leidt tot overregulering. Anderzijds schuilt in de betrokkenheid van verschillende partijen ook het risico van belangentegenstellingen en daardoor wellicht druk om zaken toch in wet- en regelgeving vast te leggen.

Er worden hierna twee opties voor het wettelijke kader besproken, die elk weer in verschillende varianten kunnen worden uitgevoerd. De eerste optie neemt de bestaande praktijk als uitgangspunt en kiest ervoor die praktijk zo min mogelijk te verstoren door verandering in het wettelijk kader. Handhaving – in meer of mindere mate – van het bestaande wettelijke kader is de kern van de eerste optie. De tweede optie neemt als uitgangspunt dat het wettelijke kader moet aansluiten bij de ontstane praktijk en kiest daarom voor een – meer of minder – ingrijpende herziening van het wettelijke kader. Ook in de tweede optie is natuurlijk het behoud van goede praktijk en resultaten zwaarwegend.

Optie: Handhaven huidige wettelijke kader

In deze optie blijft, als gezegd, het bestaande wettelijke kader gehandhaafd, in meer of minder mate. Kijkend naar de drie overwegingen sluit deze optie aan bij het zoveel mogelijk intact houden van de bestaande praktijk, daarbij meewegend dat de scholen voor praktijkonderwijs in de huidige situatie ruimte hebben om – op het gebied van doorstroom naar mbo – maatwerk te realiseren met samenwerkingspartners. De belangrijkste overweging is dat de huidige situatie in de praktijk goed functioneert en dat de aanpassingen die nodig waren in de afgelopen jaren telkens binnen het bestaande kader (en binnen de bestaande opdracht) zijn doorgevoerd.

Het belangrijkste bezwaar tegen deze optie is dat de geconstateerde discrepantie tussen praktijk en wettelijk kader ook blijft bestaan. De afweging is dat de eventuele voordelen van verbetering van het wettelijk kader niet opwegen tegen de (potentiële) nadelige effecten voor de huidige praktijk. De potentieel nadelige effecten kunnen bijvoorbeeld liggen in het gevaar van overregulering, waarbij de ruimte voor maatwerk in het praktijkonderwijs afneemt, of waarbij scholen gedwongen worden zich te conformeren aan een bepaalde standaard.

Binnen de optie van het handhaven van het bestaande wettelijke kader zijn verschillende varianten mogelijk.

- De minst ingrijpende variant is om alles bij het bestaande te houden.
- Een tweede variant is aanpassing van alleen de wettelijke opdracht. In deze optie wordt de wettelijke opdracht aangepast, zonder dat daaraan consequenties worden verbonden voor de verdere wet- en regelgeving. Het toevoegen van de doorstroom naar mbo aan de opdracht voor het praktijkonderwijs doet recht aan de bestaande praktijk. Het niet doorvertalen naar verdere wet- en regelgeving beperkt weliswaar de praktische impact van de aanpassing, maar de maatschappelijke waarde kan weldegelijk betekenisvol zijn. Door de opdracht van het praktijkonderwijs uit te breiden, wordt immers de positie van het praktijkonderwijs in het onderwijsstelsel – met name in de toeleiding naar mbo – expliciet bepaald. Het is bovendien een wettelijke erkenning van de waarde die het praktijkonderwijs heeft voor de toeleiding naar het mbo van een specifieke doelgroep. Deze variant lijkt problematisch omdat de inconsistentie binnen het wettelijk kader er door vergroot kan worden en omdat praktische problemen zoals genoemd rondom het aanbieden van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs niet worden opgelost.
- Een derde variant is om het wettelijk kader, inclusief de opdracht te laten zoals het is, maar daarin wel (eventueel tijdelijk) de belangrijkste onduidelijkheden te ‘repareren’. Uit de studie komt naar voren dat de meeste onduidelijkheid nu bestaat rondom het aanbieden van de entreeopleiding in het mbo. De wettelijke onderbouwing leidt tot discussie (zie par. 6.1) en onduidelijkheid. Concreet gaat het om twee punten:
 - Duidelijkheid over de betekenis van het artikel 25a in de WVO, die nu als onderbouwing voor het aanbieden van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs wordt gebruikt. Die duidelijkheid zou erin moeten bestaan dat helder wordt aan welke eisen de entreeopleiding in het praktijkonderwijs zou moeten voldoen, zodat de Inspectie daarop adequaat kan toezien.
 - Wettelijke inkadering van de praktijk waarin praktijkonderwijsscholen leerlingen een deel van de onderwijstijd op een mbo-instelling laten doorbrengen. Het past binnen de doelstelling van optimale doorstroom om leerlingen in een gezamenlijk

traject van pro en mbo een (entree)opleiding te laten volgen, maar feitelijk staat de wet op dit moment niet toe dat pro-leerlingen lessen volgen op een mbo-instelling. Naar voorbeeld van de wetgeving voor vso zou voor praktijkonderwijs een symbioseregeling kunnen worden ingevoerd. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs kunnen, in het kader van een symbiose, een deel van het onderwijs laten uitvoeren op een andere school voor primair of voortgezet onderwijs, of instellingen voor beroepsonderwijs.

Met de laatste variant worden enkele, meest actuele onduidelijkheden in het wettelijk kader aangepakt. Daarmee wint het bestaande wettelijke kader aan houdbaarheid, maar blijven de bezwaren overeind van houdbaarheid op langere termijn, transparantie en consistentie.

Optie: herziening van het wettelijke kader

In deze optie wordt het gehele, relevante wettelijk kader herzien, zodat de discrepantie tussen praktijk en wet zoveel mogelijk wordt opgeheven. De aanpassing geldt niet alleen de opdracht, maar ook de doorvertaling daarvan in verdere wetgeving, inrichtingsbesluit en – als gevolg daarvan – toezichtskader. Kijkend naar de drie overwegingen weegt in deze optie de kwaliteit van het wettelijk kader het zwaarst. Zoals aangegeven blijft overeind dat ook in deze optie getracht zal worden om de bestaande praktijk niet (te zeer) te verstoren en de kernkwaliteit van het praktijkonderwijs op het gebied van individueel maatwerk te behouden. Ook in deze optie zijn verschillende varianten denkbaar.

- Herijken wettelijk kader met minimale regulering
- Onder deze variant wordt verstaan het aanpassen van de opdracht van het praktijkonderwijs en vervolgens het herijken daarop van alle relevante wet- en regelgeving. Het uitgangspunt daarbij is dat van minimale regelgeving, dat wil zeggen het zo min mogelijk vastleggen van verplichtingen. Met het eerste deel van de variant wordt tegemoetgekomen aan de behoefte om het gat tussen wetgeving en praktijk te dichten en tot een consistente, duurzame en transparante wetgeving te komen. Met het tweede deel wordt nagestreefd om de ‘vrijheid voor maatwerk’ optimaal te faciliteren, dat wil zeggen zo min mogelijk in te perken.

Een concrete vorm van deze variant kan de zogenaamde *zorgplicht-formule* zijn.⁹⁶

Een zorgplicht is een vorm van wetgeving die vaak wordt toegepast in situaties die zich kenmerken door complexiteit en veranderlijkheid.⁹⁷ De zorgplicht is een in algemene termen geformuleerde verantwoordelijkheid waarop bepaalde organisaties aanspreekbaar zijn. Het voordeel van een dergelijk algemene formulering is dat er geen

96 Het begrip zorgplicht verwijst hier naar een vorm van wetgeving, toepasbaar op verschillende beleidsgebieden, niet te verwarren met het begrip zorgplicht binnen passend onderwijs dat verwijst naar een concrete plicht voor schoolbesturen.

97 Deze passage is gebaseerd een vergelijkbare afweging van de toepasbaarheid van zorgplicht voor het vraagstuk van macrodoelmatigheid in het mbo. Zie: Eimers, T. & Keppels, E. (2014) *De plicht tot verantwoordelijkheid. Nadere inkadering van de zorgplicht doelmatigheid*. Nijmegen: KBA.

zeer gedetailleerde wetgeving hoeft te worden gemaakt en dat de wetgeving niet telkens hoeft te worden aangepast bij veranderingen. Dat maakt de wetgeving meer robuust en transparant.

De formule van de zorgplicht is niet geschikt voor elke situatie. Voor een succesvolle toepassing zijn een aantal indicatoren benoemd:⁹⁸

- De zorgplicht laat uitvoerende partijen de ruimte om eigen keuzes te maken om het gestelde doel te bereiken. Dat veronderstelt dat die partijen ook handelingsalternatieven hebben en eigen keuzes kunnen maken. In het geval van de doorstroom naar mbo lijkt daarvan in het praktijkonderwijs zeker sprake. Zoals hiervoor beschreven is de ‘vrijheid voor maatwerk’ een wezenlijk kenmerk van het praktijkonderwijs.
- Toepassing van de zorgplicht veronderstelt ook dat uitvoerende partijen een toereikend kennisniveau hebben om de opgelegde verantwoordelijkheid waar te maken. Bovendien moet er over het geheel van de uitvoerende partijen sprake zijn van een mate van focus op de kernactiviteiten. Hiervoor is al besproken dat het praktijkonderwijs succesvol is in de toeleiding van leerlingen naar het mbo.
- De formule van de zorgplicht moet voorzien in een behoefte. Met andere woorden: de ruimte die de zorgplicht biedt, moet aansluiten bij een behoefte bij partijen aan ruimte voor differentiatie en mogelijkheid voor innovatie.
- Tot slot wordt de bereidheid tot naleving genoemd. De zorgplicht kan alleen functioneren als er een breed draagvlak voor bestaat en de bereidheid groot is om naar de intentie van de zorgplicht te handelen. De zorgplicht functioneert alleen zoals bedoeld wanneer er geen noodzaak is voor intensieve controle of permanent toezicht. Als de behoefte aan controle en toezicht groot is, leidt dat tot nieuwe regelgeving. Dat kan zijn in de vorm van wetgeving, maar bijvoorbeeld ook in een meer specifiek toezichtskader van de Inspectie of andere instantie.

De indicatoren overziend lijkt de formule van de zorgplicht te passen bij de situatie van het praktijkonderwijs wat betreft de doorstroom naar het mbo. Of dat ook voor het aanbieden van de entreeopleiding geldt, is zeer de vraag omdat het daarbij eerder om een concrete taak gaat, dan om een algemene verantwoordelijkheid.

- Herijken wettelijk kader met uitgewerkte regulering
Deze variant neemt hetzelfde uitgangspunt als de vorige, namelijk herijking van het gehele wettelijke kader (opdracht en uitwerking), maar laat de eis van de minimale regelgeving los. In plaats daarvan zoekt deze variant het optimum in een uitgewerkte en dus specifieke regelgeving, die desondanks zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk en ‘vrijheid voor maatwerk’. Veel meer dan in andere varianten geldt voor deze variant de uitdaging om de balans tussen regulering en ‘vrijheid voor maatwerk’ te vinden en bewaken. Dat maakt het proces van wetgeving moeilijker, maar biedt tegelijkertijd de mogelijkheid om een aantal voor praktijkonderwijs belangrijke en bepalende aspecten van de doorstroom en diplomering entreeopleiding in wet (en inrichtingsbesluit) vast te leggen. Dat kan de positie van het praktijkonderwijs als geheel verstevigen en in elk geval de doorstroom naar mbo en diplomering entreeopleiding

98 *Ruimte voor zorgplichten* (Ministerie Justitie, 2004), aangehaald in Eimers & Keppels (2014).

binnen het praktijkonderwijs borgen. Deze variant is met name geschikter voor de wettelijke inkadering van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs, omdat daarvoor meer specifieke regelgeving – aansluitend op die in het mbo – nodig kan zijn. Concreet gaat het in deze variant om het herformuleren van de opdracht voor het praktijkonderwijs (door toevoeging van de doorstroom naar mbo aan de opdracht) en om het wettelijk inkaderen van bestaande praktijken, zoals rondom de entreeopleiding, stages, gezamenlijke opleidingstrajecten met mbo, nazorg/toeleiding naar werk, diplomering in het praktijkonderwijs. Het wettelijk kader moet duidelijk maken wat de opdracht voor het praktijkonderwijs inhoudt en wat dat betekent voor de vrijheid die de afzonderlijke scholen hebben in de mate waarin zij doorstroom actief in hun programma opnemen.

– Alternatief wettelijk kader praktijkonderwijs

Een derde variant is de meer ingrijpende keuze om een alternatief wettelijk kader voor het praktijkonderwijs te kiezen. Zo zou gekozen kunnen worden voor aansluiting bij het mbo en de daar geldende landelijke kwalificatiestructuur. Berlet en Haandrikman (2010) stellen dat aansluiting bij de landelijke kwalificatiestructuur van het mbo een logische stap zou zijn, wanneer voor het praktijkonderwijs gekozen zou worden voor uitgangspunten als doorstroom in de beroepskolom en leven lang leren. Zij wijzen op het voordeel van herkenbaarheid voor werkgevers en van een herkenbare positie voor het praktijkonderwijs binnen het onderwijsstelsel. Daartegenover stellen zij de nadelen van een dergelijke inkadering: zeker niet voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs is doorstroom naar het mbo mogelijk en de structuren binnen het mbo zouden (nog) te weinig flexibel zijn om voldoende maatwerk te kunnen bieden.⁹⁹

Terwijl deze variant strikt bezien vanuit het vraagstuk van de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo (en diplomering entreeopleiding) interessante aanknopingspunten biedt, reiken de implicaties veel verder dan alleen dat vraagstuk.

In de bespreking van de verschillende opties en varianten tijdens de twee expertsessies werd duidelijk dat het vrijwel ondoenlijk is om na te denken over een herziening van het wettelijk kader voor praktijkonderwijs enkel en alleen vanuit het perspectief van de doorstroom naar mbo. Op de eerste plaats raakt het thema van de doorstroom aan andere aspecten, zoals stages, nazorg en certificering, waardoor een herziening van de opdracht al snel leidt tot consequenties voor het praktijkonderwijs als geheel.

Op de tweede plaats roept de herziening van het wettelijk kader (waaronder de opdracht) onvermijdelijk vragen op over de doelgroep van het praktijkonderwijs en criteria voor toelating, over de positionering van het praktijkonderwijs ten opzichte van het vmbo en mbo (en vso) en over de inpassing van praktijkonderwijs in passend onderwijs. Een van de punten die in de expertsessies naar voren werden gebracht, is dat de doelgroep van het praktijkonderwijs (jongeren die aan de toelatingscriteria voldoen) groter is dan de bestaande populatie van het praktijkonderwijs. Het is bekend dat een groot deel van de leerlingen met een zogenaamde pro-indicatie ingeschreven is in het vmbo. Principieel leidt dat tot de

⁹⁹ Berlet, I., & Haandrikman, M. (2010) *Bewijzen, certificeren en kwalificeren in het Praktijkonderwijs. Een bijdrage tot visievorming*. Enschede: Stichting leerplanontwikkeling (SLO).

vraag of een nieuwe wettelijke inkadering voor het praktijkonderwijs voorbij kan gaan aan vergelijkbare doelgroepen in het aanpalende onderwijs.

7.3 Conclusies wettelijke inkadering

De huidige wettelijke inkadering van de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo heeft duidelijke bezwaren. Zo sluit het wettelijk kader onvoldoende aan bij de bestaande praktijk, kent het inconsistenties en is het weinig transparant en duurzaam. Tegelijkertijd functioneert de bestaande praktijk van doorstroom, blijkens cijfers over doorstroom en studieresultaten, zonder grote problemen en relatief succesvol.

Binnen de twee opties van handhaven of vernieuwen van het wettelijk kader bestaan verschillende varianten. Aan de optie ‘handhaven’ kleefde het bezwaar dat het wettelijk kader op termijn niet houdbaar is en in elk geval op korte termijn ‘reparaties’ behoeft. De optie ‘herziening’ moet leiden tot een nieuw wettelijk kader voor de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, maar impliceert in feite een herziening van het gehele wettelijke kader voor het praktijkonderwijs – met waarschijnlijk ook consequenties voor aanpalende onderwijssoorten (vmbo, vso, mbo-entree).

De reikwijdte van de onderhavige studie beperkt zich tot het thema van de doorstroom pro-mbo. Andere, relevante vraagstukken rondom het praktijkonderwijs, zoals de inpassing in passend onderwijs of de verhouding tussen vmbo en praktijkonderwijs, zijn in deze studie niet onderzocht en alleen zijdelings besproken. Voor een brede herziening van het wettelijk kader geeft deze studie daarom onvoldoende input. Bovendien lijkt intensieve betrokkenheid van het veld bij een dergelijke herziening een belangrijke voorwaarde om de balans tussen praktijk en wetgeving te bewaken. Tijdens de expertsessies werd daar zowel door vertegenwoordigers uit het onderwijsveld als door wetenschappers nadrukkelijk op gewezen.

Voor de afweging van opties en varianten voor wettelijke inkadering zijn drie overwegingen genoemd:

- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de bestaande praktijk niet moeten verstoren, tenzij het om concrete verbetering zou gaan.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou de ruimte voor maatwerk in het praktijkonderwijs moeten respecteren en borgen.
- De (nieuwe) wettelijke inkadering zou moeten aansluiten bij de bestaande praktijk van doorstroom naar het mbo (en diplomering entreeopleiding binnen het praktijkonderwijs) en bovendien consistent, duurzaam en transparant moeten zijn.

Om recht te doen aan alle drie de overwegingen zou een combinatie van de twee opties van handhaving en herziening kunnen worden overwogen, waarbij voor de langere termijn ingezet wordt op een herziening van het gehele wettelijke kader voor praktijkonderwijs en waarbij voor de tussenliggende periode de bestaande situatie gehandhaafd blijft, met doorvoering van enkele ‘reparaties’ op korte termijn. Een dergelijke oplossing sluit aan bij de beperkte urgentie voor verandering gegeven de bestaande succesvolle praktijk, maar geeft zicht op herstel van de balans tussen wettelijk kader en uitvoeringspraktijk.

Bijlagen

Tabellen

Tabel 1 – doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, 2007-08 tot en met 2015-16

	Totaal doorstroom pro (excl. Doorstroom naar (ander) pro)	Uitstroom mbo	% doorstroom mbo	Waarvan bol	Waarvan bbl
2007-2008	6456	2883	45	28	17
2008-2009	6313	2944	47	31	16
2009-2010	6456	2915	45	31	15
2010-2011	6494	2794	43	29	14
2011-2012	6219	2643	42	31	12
2012-2013	6070	2483	41	31	10
2013-2014	6257	2407	38	29	9
2014-2015	6236	2501	40	31	9
2015-2016	6552	2727	42	32	9

Bron: Statline CBS Cijfers door- en uitstroom praktijkonderwijs

Tabel 2 – Percentage praktijkonderwijs-leerlingen per SWV

SWV	Naam	% leerlingen pro 1-10-2015
VO3004	Tilburg e.o.	1,19%
VO2603	Utrechtse Heuvelrug e.o.	1,61%
VO2507	Stichting Samenwerkingsverband V(S)O 2507 Nijmegen e.o.	1,62%
VO2605	Samenwerkingsverband VO Zuid-Utrecht	1,66%
VO2710	Hilversum e.o.	1,68%
VO2805	Coöperatie Regionaal SWV Passend Onderwijs VO Goeree-Overflakkee U.A.	1,69%
VO3007	Stichting Regionaal samenwerkingsverband v PO Eindhoven en Kempenland	1,72%
VO2801	Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO2801	1,79%
VO2704	Beverwijk e.o.	1,84%
VO3104	Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO31-04.	1,86%
VO3102	Roermond e.o.	1,88%
VO3105	St. SWV Passend Onderwijs VO Maastricht e.o.	1,95%
VO3001	Bergen op Zoom e.o.(+Tholen)	2,07%
VO0001	Landelijk reformatorisch	2,12%
VO3003	St. Regionaal Samenwerkingsverband Breda en omgeving	2,18%
VO2808	Samenwerkingsverband VO Westland	2,29%
VO2601	Stichting SWV Utrecht/ Stichtse Vecht VO	2,35%
VO2705	Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs/speciaal VO Zuid-Kennemerland	2,38%
VO2709	Stichting VO Samenwerkingsverband Amstelland en de Meerlanden	2,46%
VO2511	Stichting Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Barneveld-Veenendaal	2,48%
VO2604	Samenwerkingsverband VO Regio Utrecht West	2,49%
VO2901	Stichting Passend voortgezet Onderwijs Walcheren	2,54%
VO2301	Almelo e.o.	2,56%
VO2813	SWV VO Oost-IJsselmonde/West-Alblasserwaard	2,58%
VO2902	Goes, Schouwen-Duivenland e.o.	2,66%
VO2305	Stichting VO2305	2,70%
VO2402	Stichting Aandacht+	2,70%
VO2602	Stichting Samenwerkingsverband V(S)O Eemland	2,70%
VO2803	Katwijk, Noordwijk e.o.	2,70%
VO3101	Stichting Samenwerkingsverband VOVSO Noord-Limburg	2,71%
VO2812	Samenwerkingsverband VO Voorne-Putten-Rozenburg	2,73%
VO2703	Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland VO/VSO	2,74%
VO2506	Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs V(S)O2506	2,76%
VO2102	Stichting Samenwerkingsverband Zuidoost-Friesland VO	2,82%
VO2508	Stichting Samenwerkingsverband Rivierenland	2,85%
VO2814	Gorinchem, Giessenlanden e.o.	2,92%
VO3008	Swv passend onderwijs VO-VSO Helmond-Peelland	2,92%
VO2707	Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Waterland	2,93%
VO3009	Stichting Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs De Langstraat 30-09	3,04%
VO2103	Zuid West-Friesland	3,04%
VO2001	Groningen Stad	3,08%
VO3103	Weert, Nederweert en Cranendonck	3,13%
VO2505	Apeldoorn e.o.	3,15%
VO2802	Samenwerkingsverband VO/VSO Midden-Holland en Rijnstreek	3,16%
VO2303	Deventer	3,29%
VO2509	Stichting Leerlingenzorg NW-Veluwe	3,38%
VO3006	Oss e.o.	3,38%
VO2702	Samenwerkingsverband VO West-Friesland	3,43%
VO3005	SWV Voortgezet Onderwijs de Meierij	3,44%
VO2701	Den Helder e.o.	3,45%
VO2201	Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO22.01 Noord-en Midden Drenthe	3,45%
VO2811	Stichting Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Nieuwe Waterweg Noord	3,45%
VO2302	Stichting SWV VO Twente Oost	3,46%

VO3002	Moerdijk, Roosendaal e.o.	3,51%
VO2809	Stichting Samenwerkingsverband VO Delflanden	3,55%
VO2502	Achterhoek oost	3,56%
VO2708	Vereniging Samenwerkingsverband VO Amsterdam	3,63%
VO2101	Noord Friesland	3,64%
VO2903	Hulst, Sluis, Terneuzen	3,67%
VO2807	Stichting Regionaal Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Zoetermeer	3,67%
VO2203	Meppel e.o.	3,68%
VO2510	Stichting Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Ede, Wageningen en Rhenen	3,71%
VO2810	Samenwerkingsverband Koers VO	3,76%
VO2706	Zaanstad e.o.	3,79%
VO2503	Samenwerkingsverband VO Doetinchem e.o.	3,86%
VO2202	Emmen e.o.	3,88%
VO2804	Dordrecht	3,94%
VO2806	SWV V(S)O Zuid Holland West	3,97%
VO2401	Almere	4,05%
VO3106	Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Parkstad e.o. 3106	4,08%
VO2504	Zevenaar, Duiven e.o.	4,49%
VO2307	Stichting Regionaal Samenwerkingsverband VO Noord Oost Overijssel	5,20%
VO2501	Vereniging Samenwerkingsverband Regio Zutphen	5,39%
VO2002	Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden V(S)O	5,48%
VO2403	Lelystad	5,67%
TOTAAL	GEMIDDELD	2,98%

Bron: bewerking van cijfers op website www.passendonderwijs.nl

**Tabel 3a – diplomering binnen praktijkonderwijs, 2009-10 tot en met 2015-16
(cijfers zijn bereedeneerde schattingen)**

	Uitstroom naar mbo	33% met diploma	Uitstroom uit onder- wijs	11% met diploma	Uitstroom overig onderwijs (allemaal zonder diploma)	Uitstroom totaal	Uitstroom totaal met diploma	% met diploma
2009-2010	2723	899	2752	303	765	6240	1201	19%
2010-2011	2761	911	2980	328	667	6408	1239	19%
2011-2012	2650	875	2787	307	751	6188	1181	19%
2012-2013	2511	829	2806	309	741	6058	1137	19%
2013-2014	2415	797	3005	331	836	6256	1128	18%
2014-2015	2515	830	3111	342	611	6237	1172	19%
2015-2016	2753	908	3214	354	613	6580	1262	19%

Bron: eigen bewerking van cijfers en percentages genoemd in Factsheet Studiesucces van pro-leerlingen (Onderwijs in Cijfers).

Tabel 3b – diplomering binnen praktijkonderwijs, 2009-10 tot en met 2015-16 en doorstroom naar mbo (cijfers zijn bereedeneerde schattingen)

	Uitstroom totaal met diploma	Uitstroom naar mbo	Uitstroom uit onderwijs	% uitstroom met diploma naar mbo
2009-2010	1201	899	303	75%
2010-2011	1239	911	328	74%
2011-2012	1181	875	307	74%
2012-2013	1137	829	309	73%
2013-2014	1128	797	331	71%
2014-2015	1172	830	342	71%
2015-2016	1262	908	354	72%

Bron: eigen bewerking van cijfers en percentages genoemd in Factsheet Studiesucces van pro-leerlingen (Onderwijs in Cijfers).

Deelnemers expertsessies

Deelnemers expertsessie 1

6 november 2017

Naam

Johan Beije
Brenda Bleecke
Marc Cantrijn
Gerarda van Donselaar
Patrick Hallink
Don Koehorst
Loek Montulet

Huub Poels
Jolly Samaha
Lieke Scholte
Ellen Verheijen
Eva Voncken

Toehoorders

Petra van Waarden
Frank Wagemans

Onderzoekers

Ton Eimers
Rita Kennis
Selle van der Woude

Organisatie

ROC Midden Nederland, Entree XL
Albeda College, Startcollege
Lecso
ROC Midden Nederland, Entree XL
Edunova
Gemeente Hoorn
Scholenbestuur Het Praktijkcollege (HPC)
Rotterdam
Sectorraad praktijkonderwijs
Ouders & Onderwijs
SBB
MBO Raad
Bureau Turf

Ministerie van OCW, directie vo
Ministerie van OCW, directie mbo

KBA Nijmegen
KBA Nijmegen
Selle van der Woude

Deelnemers expertsessie 2

8 november 2017

Naam

Onno Blok
Stef Böger
Eric Bouwens
Eugenie Duijndam
Flip Erisman
Jacqueline Kerkhoffs
Ivo Krop
Monique Mol
Corry Roozmond
Jessica Tissink
Wout Schafrat
Renée van Schoonhoven
Johan Vos

Toehoorder

Jorien Kuipers

Onderzoekers

Ton Eimers
Rita Kennis
Selle van der Woude

Organisatie

Gemeente Utrecht
Onderwijsinspectie, afdeling mbo
Sectorraad praktijkonderwijs
ROC Mondriaan, Entreeopleidingen
Samenwerkingsverband Koers VO
Stichting Platforms vmbo
Kennemer praktijkschool
SBB
Ingrado
VO-raad
KPC Groep
Actis
Onderwijsinspectie, afdeling vo

Ministerie van OCW, directie vo

KBA Nijmegen
KBA Nijmegen
Selle van der Woude

Geraadpleegde literatuur

- Baay, P., & Schipper, M. (2014). *School2Work rapportage moeilijk lerenden. (Arbeidsmarkt)situatie moeilijk lerende deelnemers en alumni*. Utrecht: Universiteit Utrecht / ROC Midden Nederland.
- Berlet, I., & Haandrikman, M. (2010). *Bewijzen, certificeren en kwalificeren in het Praktijkonderwijs. Een bijdrage tot visievorming*. Enschede: Stichting leerplanontwikkeling (SLO).
- Consortium 2B MBO (2017). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2017*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Donker, A., & Kann, D. (2017). *De weg naar werk. Jongeren uit speciaal- en praktijkonderwijs. Nulmeting – peildatum 1 oktober 2014*. Utrecht: NJi.
- Doorstroom en studiesucces van pro-leerlingen. Via de website Onderwijs in Cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/studiesucces-van-pro--en-vso-leerlingen/studiesucces-van-pro-leerlingen>
- Eimers, T. (2017). *De transitieroute*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Eimers, T., Jager, A., & Verhaegh, T. (2016). *De waarde van branchecertificering voor kwetsbare jongeren in de gemeente Utrecht*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., Kennis, R., Voncken, E., Dubbelman, E. & Walraven, M. (2016). *De Boris-bouwstenen. Evaluatie van het project Boris brengt je bij 'n baan*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T. & Keppels, E. (2014). *De plicht tot verantwoordelijkheid. Nadere inkadering van de zorgplicht doelmatigheid*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T., & Van der Woude, S. (2015). *Een vervolg voor leerlingen uit VSO, praktijkonderwijs en intramurale zorg*. Nijmegen: KBA.
- Gemeente Rotterdam (2015). *Leren Loont! Rotterdams onderwijsbeleid 2015-2018*. Handelingen II, 2008/09, 86, p. 86-6685, p. 86-6686, p. 86-6689.
- Heijnsens, D. (2010). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009*. Rotterdam: Actis Advies.
- Heijnsens, D. (2011). *De volgende trede: Rapportage uitstroommonitor 2009-2010 en tweede meting volgmodule cohort 2008-2009*. Rotterdam: Actis Onderzoek.
- Heijnsens, D. (2012). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2010/2011: Rapportage van de uitstroommeting 2010/11 en de volgmetingen in het najaar van 2011*. Rotterdam: Actis Onderzoek.
- Heijnsens, D. (2013). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2011/2012: Rapportage van de uitstroommeting 2011/12 en de volgmetingen in het najaar van 2012*. Rotterdam: Actis Onderzoek.
- In 't Veld, R., Korving, W., Hamdan, Y., & Van der Steen, M. (2006). *Kosten en baten van vroertijdig schoolverlaten*.
- Inspectie van het onderwijs (2007). *Onderwijstijd in vo en bve. Resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*. Den Haag: Inspectie van het onderwijs.
- ITS (2014). *Kansen voor allochtone BBL'ers in het MBO*. Nijmegen: ITS Nijmegen.

- Kamerbrief Stand van zaken rekenen en taal in vo en mbo, 14 juni 2016
- Kamerstukken II, 1996/1997, 25 410, 3, p. 15.
- Kamerstukken II, 2005/2006, 29 823, 9, p. 4.
- Kamerstukken II, 2005/2006, 29 823, 11, p. 8.
- Kamerstukken II, 2009/2010, 32 290, 3, p. 1.
- Kamerstukken II, 2011/2012, 33 187, 3, p. 18.
- Kamerstukken II, 2015/2016, 34 457, 3, p. 4-5.
- Kamerstukken II, 2017/2018, 34 812, 3, p. 4-5.
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2007). *PrO-loopbanen. Een verkennende studie naar de onderwijsloopbanen van jongeren met een beschikking praktijkonderwijs en de invloeden daarop*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2017, in concept). *Factsheet mbo. De doorstroomkansen naar het mbo van jongeren in een kwetsbare positie en jongeren met buitenschoolse zorg en/of rugzak*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Koopman, P., & Voncken, E. (2012). *PrO-loopbanen van zes jaar. Loopbanen in onderwijs en arbeid van leerlingen met een beschikking praktijkonderwijs, 2005/06 – 2010/11*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Justitie (2004). *Ruimte voor zorgplichten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van OCW (2006). *Aanval op de uitval. Perspectief en actie*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van OCW (2013). *Hoofdlijnenbrief lwoo en pro*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2017). *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*. Den Haag: OCW.
- Ministerie OCW (2017). Besluit van 13 november 2017 tot wijziging van diverse algemene maatregelen van bestuur op het terrein van het primair en voortgezet onderwijs voor Europees en Caribisch Nederland in verband met enkele wetstechnische verbeteringen. Den Haag: Staatsblad, Jaargang 2017.
- Ministerie van OCW (2009). Brief van de minister aan het Platform Praktijkonderwijs, betreffende taal en rekenen in het praktijkonderwijs. 27 oktober 2009.
- MKB Nederland, VNO-NCW, MBO Raad & AOC Raad. *Gezamenlijke brief "Input relatie mbo-bedrijfsleven"*, dd. 8-2-2010.
- Noordhuizen, B., & Stavenuiter, M. (2015). *Regionale verschillen arbeidsparticipatie Wajong en WGA*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Platform Praktijkonderwijs (2013). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2012-2013. Samenvatting van de monitor 2012-2013 en de volgmodules najaar 2013*.
- Platform Praktijkonderwijs (2014). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2013-2014. Samenvatting van de monitor 2013-2014 en de volgmodules najaar 2014*.
- Platform Praktijkonderwijs (2016). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2014-2015. Samenvatting van de monitor 2014-2015 en de volgmodules najaar 2015*.
- Platform Praktijkonderwijs (2016). *Uitstroommonitor praktijkonderwijs 2015-2016. Samenvatting van de monitor 2015-2016 en de volgmodules najaar 2016*.
- Platform Praktijkonderwijs (2016) *Samenwerking pro-mbo: entree naar de toekomst*. Hoorn: Platform Praktijkonderwijs.
- Regeerakkoord Rutte-I "Vrijheid en verantwoordelijkheid", dd. 30-9-2010, p. 32.
- Van Batenburg, T. (2013). *De aansluiting van Praktijkonderwijs op Middelbaar Beroepsonderwijs in discussie*. Groningen: GION.
- Van der Woude, S. (2015). *Perspectief op Werk*.

Van Schoonhoven, R., & De Haan, M. (2013). *Voor de leerling aan het werk! Handreiking samenwerking praktijkonderwijs-mbo*.

Van Schoonhoven, R., Van den Brand, H., & Van Heerikhuize, J. (2012). *Putten uit eigen kracht. Praktijkonderwijs in ontwikkeling*. Deventer: Kluwer.

