

Wat is goed voor de doorstroom?

*De rol van de kwalificatiestructuur voor het mbo
in de aansluiting tussen vmbo en mbo*

Ton Eimers en José Hermanussen

maart 2004

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Inhoud

1 Inleiding	1
2 Voorstel voor de kwalificatiestructuur	3
3 Achtergronden	11
3.1 De omvang en aard van de problematiek in de beroepskolom	11
3.2 Vernieuwing Kwalificatiestructuur en Versterking Beroepskolom	13
3.3 Stand van zaken vernieuwing kwalificatiestructuur	15
4 Kwalificatiestructuur en beroepskolom	19
4.1 Het beroepsgerichte kopgedeelte van het vmbo wordt inhoudelijk ondergebracht onder de kwalificatiestructuur voor het mbo	19
4.2 Er moet een drastische reductie komen van het aantal profielen in het mbo en het aantal afdelingen in het vmbo	28
4.3 De lijn van algemene vorming moet van het vmbo doorlopen in het mbo	30
4.4 De niveau-indeling moet een brug slaan tussen de niveaus in de beroepenstructuur en de niveaus van leerlingengroepen in het vmbo en mbo	31
4.5 Niveau 1 in de kwalificatiestructuur moet een eigen regime krijgen, dat op wezenlijke punten kan afwijken van de overige niveaus. De kwestie van de probleemgroep moet worden losgemaakt uit de discussie en vraagt een opzet volgens een eigen ratio	33
4.6 Het vmbo moet institutioneel worden ingebed in de processen rondom de kwalificatiestructuur	39
4.7 Onderwijskundige inrichting vmbo-kopdeel	42
5 Goed voor de doorstroom	45
Lijst van geraadpleegde sleutelfiguren	47

1 Inleiding

De beroepskolom, de aansluiting tussen vmbo, mbo en hbo, staat in het centrum van de aandacht. Onder de vlag van versterking van de beroepskolom moeten meer jongeren een beroepskwalificatie halen, minder ongekwalificeerd uitvallen en moeten schoolloopbanen efficiënter en aantrekkelijker worden. Mede door de Impuls-subsidiegelden zijn er in het land over een breed front activiteiten op gang gekomen om de aansluiting tussen vmbo en mbo en mbo en hbo te verbeteren.

Tegelijkertijd werkt het BVE-veld aan een nieuwe kwalificatiestructuur, gebaseerd op nieuwe inzichten. Sleutelwoorden zijn competenties, reductie van het aantal kwalificaties, vergroting van transparantie en ruimte voor onderwijskundige invulling. Daarmee hebben de kwalificatiestructuur en de motieven voor vernieuwing ervan duidelijke raakvlakken met de veelheid van genoemde initiatieven ter versterking van de beroepskolom.

Colo heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) verzocht om een verkenning uit te voeren naar de aansluiting tussen vmbo en mbo en de rol die de (nieuwe) kwalificatiestructuur daarbij kan spelen. Deze notitie omvat de resultaten van die verkenning.

Vraagstelling

De vraag van Colo richt zich op de aansluiting tussen vmbo en mbo en specifiek op betekenis die de kwalificatiestructuur kan hebben voor de verbetering van die aansluiting. Daarbij wordt gedacht aan een viertal aspecten:

- de kwalificatiestructuur zelf;
- de onderwijsinhoud die volgt op de kwalificatiestructuur;
- de totstandkoming van de kwalificatiestructuur;
- de informatie over de kwalificatiestructuur.

De centrale vraag is of en op welke wijze de kwalificatiestructuur in positieve zin een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de aansluiting en doorstroming tussen vmbo en mbo.

In de beantwoording van de vraag naar de betekenis van de kwalificatiestructuur voor de aansluiting vmbo-mbo is er voor gekozen geen breed exposé te geven van de verschillende opvattingen die partijen hebben. Veel aspecten met betrekking tot de kwalificatiestructuur zijn onderwerp van discussie tussen verschillende betrokken partijen. In de studie is gezocht naar gemeenschappelijkheden in de visies op de toekomst van het beroepsonderwijs. Bij alle meningsverschillen is er ook opvallend veel eensgezindheid over toekomstige ontwikkelingen of noodzakelijke veranderingen. In deze studie zijn die *rode draden* verweven tot een samenhangend patroon: een schets van een nauwe relatie tussen vmbo en mbo onder de vlag van een (deels) gemeenschappelijke kwalificatiestructuur. Daarbij is bewust gezocht naar een brede basis van gedeelde analyses, wensen, belangen en verwachtingen bij partijen in het veld. Daarvoor zijn sleutelfiguren geïnterviewd (zie bijlage) en zijn relevante (beleids-)documenten geraadpleegd.

Vanzelfsprekend impliceert de zoektocht niet dat op alle punten consensus is gevonden. Daarvoor is meer dan een verkenning nodig zoals uitgevoerd. Om recht te doen aan ook de verscheidenheid van meningen wordt in de rapportage telkens aandacht geschonken aan verschillende overwegingen en bedenkingen bij de voorstellen.

Leeswijzer

Centraal in de rapportage staan *een zestal conclusies*. Het zijn de gezochte *rode draden* in de huidige ontwikkelingen, die een richting aangeven voor de toekomst. De conclusies hebben het karakter van voorstellen of aanbevelingen. Hoewel elke conclusie op zichzelf staat, vormen de conclusies tezamen een samenhangend voorstel.

De rapportage is opgebouwd uit drie inhoudelijke hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van de analyse en het voorstel om de kwalificatiestructuur voor het mbo van toepassing te laten worden op de bovenbouw van het vmbo.
- Hoofdstuk 3 schetst de achtergronden bij de voorstellen, met name over de problematiek van uitval in het beroepsonderwijs, de kwalificatiestructuur en de inspanningen ter versterking van de beroepskolom.
- In hoofdstuk 4 het voorstel voor toepassing van de kwalificatiestructuur in het vmbo en de voorwaarden die daarvoor moeten worden gerealiseerd verder uitgewerkt.
- Hoofdstuk 5 tenslotte bevat enkele slotoverwegingen.

2 Voorstel voor de kwalificatiestructuur

De urgentie

De overgang tussen vmbo en mbo is de zwakste plek van het Nederlandse onderwijsstelsel. Tijdens en direct na de overgang vindt een uitval plaats die de uitval elders in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs verre overtreft. Grote aantallen leerlingen wisselen al in het eerste jaar van de mbo-opleiding van studie en een groot deel haakt zelfs geheel af.

De wisseling van de ene school naar de andere is voor leerlingen vaak lastig. De ‘knip’ in de onderwijsloopbaan ligt echter op een uiterst ongelukkig moment. Twee jaar nadat de leerling in het vmbo is begonnen met beroepsoriëntatie en -voorbereiding moet hij wisselen naar een andere school, veelal nog zonder dat het perspectief op vervolgstudie en beroepskeuze al goed ontwikkeld is. Juist rond dat moment eindigt voor veel jongeren de (volledige) leerplicht, waardoor de greep op de uitvalproblematiek aanzienlijk minder wordt.

Nu binnen het voortgezet onderwijs en -vooralsnog in mindere mate - binnen het mbo de preventie van uitval sterk verbeterd is, neemt de aandacht voor het kwetsbare overgangsmoment toe. Het is één van de speerpunten in het programma ter versterking van de beroepskolom. Overall vinden experimenten en projecten plaats om de kloof tussen vmbo en mbo te dichten en de negatieve gevolgen van de overgang te compenseren.

Sommige spreken over de ‘knip’ tussen vmbo en mbo als een ernstige weeffout in het onderwijsbestel. De scheiding tussen vmbo en mbo is de afgelopen decennia vergroot, onder meer door de vergroting van het avo-karakter van het v(m)bo, door gescheiden wetgeving en bekostiging en door de verder uiteengelopen organisatorische ontwikkeling. Nu de uitvalsproblematiek en het rendement van het beroepsonderwijs hoog op de beleidsagenda staan, wordt de scheiding van vmbo en mbo in toenemende mate als probleem ervaren.

Er zijn tal van initiatieven ontplooid om de kloof te overbruggen, variërend van portfolio's tot programmatische afstemming, maar vooralsnog zijn de pogingen fragmentarisch en ontbreekt het aan een duidelijk kader. Sommigen zijn er vooral op uit om de effecten van de scheiding te compenseren, zonder de scheiding zelf aan te pakken. Anderen zoeken de oplossing in gemeenschappelijke onderwijsactiviteiten. Twijfel en meningsverschillen over de plaats van het vmbo in de beroepskolom leiden tot verdeeldheid en versnippering in de oplossingsrichtingen.

Analyse

De kloof tussen vmbo en mbo manifesteert zich op verschillende vlakken. Er is sprake van verschillende wet- en regelgeving en bekostigingssystematieken. Organisatorisch zijn het vmbo en mbo ver uit elkaar gegroeid door de veranderingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ondanks de komst van de leerwegen in het vmbo laat de programmatische aansluiting tussen vmbo en mbo-opleidingen nog veel te wensen over en ook op pedagogisch-didactisch vlak is er een aanzienlijk cultuurverschil.

In deze studie staat de vraag centraal wat de kwalificatiestructuur betekent of kan betekenen voor (het dichten van) de kloof. Het zal duidelijk zijn dat een aantal aspecten van de kloof niet direct beïnvloedbaar zijn met het instrument van de kwalificatiestructuur. De betekenis van de kwalificatiestructuur is af te leiden uit de functies die de structuur heeft voor het mbo. De belangrijkste zijn:

- De kwalificatiestructuur bepaalt de einddoelen voor het mbo en stelt deze in onderling verband binnen één landelijke structuur.
- De kwalificatiestructuur geeft op hoofdlijnen het pedagogisch-didactisch kader aan voor het middelbaar beroepsonderwijs. Hoewel zeker in de nieuwe kwalificatiestructuur veel moeite wordt gedaan om een scheiding aan te brengen tussen het niveau van de kwalificaties en het niveau van de onderwijskundige invulling, valt niet te ontkennen dat de wijze waarop de kwalificatiestructuur wordt vormgegeven een duidelijke richting aangeeft voor het onderwijs. De ingezette wending naar competenties bepaalt de vorm en inhoud van de nieuwe kwalificatiestructuur. In die zin is de kwalificatiestructuur enerzijds de neerslag van de dominante onderwijskundige visie in het mbo en anderzijds ook het normatief of richtinggevend kader voor onderwijsvernieuwing.
- De kwalificatiestructuur bepaalt het aantal vrijheidsgraden voor de onderwijsinstellingen bij de invulling van hun programma's. Dat geldt niet alleen voor de inhoud van de programma's (vrije ruimte), maar ook, zoals hiervoor aangegeven, voor de pedagogisch-didactische benadering. Met de nieuwe kwalificatiestructuur moet het aantal vrijheidsgraden sterk toenemen.
- De kwalificatiestructuur bepaalt de balans tussen de drie componenten van de drievoudige kwalificatie in het mbo. De nadruk ligt op de beroepscompetenties en in mindere mate op de burgerschaps- en leercompetenties.
- In de kwalificatiestructuur is een niveau-indeling vastgelegd, waaruit criteria voor instroom en doorstroom volgen.
- De kwalificatiestructuur is het eigendom van het onderwijs én het bedrijfsleven. Het is als instituut en als proces een instrument voor communicatie en samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven.

Wanneer we nu kijken naar het vmbo dan vallen een aantal verschillen op:

- Anders dan in het mbo worden de einddoelen van het vmbo niet door onderwijs en bedrijfsleven bepaald. De invloed van beide partijen is relatief gering. De overheid heeft een beslissende stem bij het bepalen van de doelen (vgl. de actuele discussie over de basisvorming).
- Het aantal vrijheidsgraden voor het vmbo bij de invulling van programma's en onderwijskundige benadering is veel beperkter. Anders dan in het mbo is er geen scheiding tussen het niveau van de einddoelen en het niveau van de programmatische eisen. Recent wordt wel geprobeerd op beperkte schaal de vrijheid van scholen te vergroten.
- De balans in de drievoudige kwalificering ligt in het vmbo anders dan in het mbo. In het vmbo is de nadruk op algemene vorming veel groter, zeker in de eerste leerjaren. Anders dan het mbo is het vmbo geen eindonderwijs, zodat de doorstroomkwalificatie in zekere zin de belangrijkste kwalificatie vormt. Een complicerende factor is dat gedurende de vmbo-periode de balans in de drievoudige kwalificering verschuift: het aandeel van de beroepscompetenties en de leer- of loopbaancompetenties wordt groter. De recente ommezwaai in het denken over de positie van het vmbo heeft de balans verstoord. Nu het vmbo weer wordt beschouwd als een onderdeel van het *beroepsonderwijs* bestaat er neiging om de balans in het vmbo verder ten faveure van de beroepscomponent te laten doorslaan. Niet iedereen deelt die gedachte. Het ontbreekt aan een duidelijk richtinggevend kader.
- De inrichting van het vmbo kent een zekere niveau-indeling in de vorm van de leerwegen. Hoewel juist bedoeld om de aansluiting met het mbo te verbeteren moet worden vastgesteld dat de leerwegen niet optimaal aansluiten op de niveau-indeling in de kwalificatiestructuur.

De verschillen tussen vmbo en mbo op het niveau van de 'kwalificatiestructuur' dragen belangrijk bij aan de problemen in de aansluiting:

- Er is sprake van een *programmatische kloof* die voortkomt uit het hanteren van verschillende ratio's voor het bepalen van de einddoelen en de balans tussen de einddoelen.
- Er is sprake van een *pedagogisch-didactische kloof* die mede ontstaat door het ontbreken van één richtinggevend kader en verschillende vrijheidsgraden op programmatisch en didactisch gebied.
- Er is sprake van een *niveaukloof* door het ontbreken van een eenduidig kader voor niveau-inrichting en doorstroming.
- Er is tenslotte sprake van een *institutionele kloof* door het ontbreken van een vergelijkbare rol van onderwijs en bedrijfsleven in het mbo en vmbo. Bedrijfsleven en onderwijsorganen spelen een hoofdrol in het opstellen en invullen van de kwalificatiestructuur. Die gemeenschappelijke verantwoordelijkheid drukt zich vervolgens ook uit in het maken van afspraken bijvoorbeeld over de beroepspraktijkvorming.

Het vmbo heeft die institutionele inbedding op het grensveld van onderwijs en arbeid niet of slechts in beperkte mate.

Het zal duidelijk zijn dat de kloof tussen vmbo en mbo niet wordt *veroorzaakt* door de kwalificatiestructuur. De oorzaak ligt veeleer in het *verschil* tussen het niet en wel hebben van een *instituut* als de landelijke kwalificatiestructuur. Op die manier echter draagt de kwalificatiestructuur weldegelijk bij aan het instandhouden van de afstand tussen vmbo en mbo.

Het voorstel

In deze rapportage wordt een voorstel uitgewerkt dat duidelijkheid moet geven over de positie en opdracht van het vmbo. Voorgesteld wordt om de kwalificatiestructuur voor het mbo ook van toepassing te laten zijn voor de bovenbouw van het vmbo.

Samengevat is de kern van het voorstel: Splits het vmbo in een basis- en kopgedeelte. Breng het kopgedeelte onder de kwalificatiestructuur voor het mbo en pas de *functies* van de kwalificatiestructuur toe op de bovenbouw vmbo (einddoelen, pedagogisch-didactisch kader, vrijheidsgraden, niveaus, institutioneel kader).

In hoofdstuk 4 het voorstel verder uitgewerkt op zes punten. Het zijn de bouwstenen waaruit het voorstel is opgebouwd. Het eerste punt herhaalt de hoofdconclusie van deze studie. De overige vijf punten gaan in op de voorwaarden die daarvoor moeten worden gerealiseerd. De punten luiden:

1. Het vmbo moet (naar onderwijsinhoud) opgesplitst worden in een basisvormend deel (basis) en een beroepsopleidend deel (kop). Het beroepsopleidend gedeelte wordt onder het regime van de landelijke kwalificatiestructuur voor het mbo gebracht. De ruimte voor onderwijskundige invulling en vernieuwing moet in vmbo en mbo parallel getrokken worden.
2. Er moet een drastische reductie komen van het aantal profielen in het mbo en het aantal afdelingen in het vmbo. De stelsel van einddoelen als geheel moet worden vereenvoudigd.
3. Er moet een betere balans tussen de elementen van drievoudige kwalificering worden gerealiseerd, zodat een geleidelijke overgang van vooral algemene vorming naar vooral beroepsgerichte scholing ontstaat. De lijn van algemene vorming moet van het vmbo doorlopen in het mbo.
4. De niveau-indeling moet een brug slaan tussen de niveaus in de beroepenstructuur en de niveaus van leerlingengroepen in het vmbo en mbo.
5. Niveau I in de kwalificatiestructuur moet een eigen regime krijgen, dat op wezenlijke punten kan afwijken van de overige niveaus. De kwestie van de probleemgroep moet worden losgemaakt uit de discussie en vraagt een opzet/aanpak volgens een eigen ratio.

6. Het vmbo moet institutioneel worden ingebed in de processen rondom de kwalificatiestructuur. Dat vereist zowel nieuwe regionale arrangementen, als aanpassingen in de landelijke organisatiestructuren.

Argumentatie

Over de afzonderlijke conclusies en onderdelen daarvan valt het nodig te zeggen in termen van voor- en nadelen of voorwaarden. In grote lijnen moet het voorstel een antwoord bieden op de hiervoor geschetste problematiek. Door een splitsing aan te brengen in de algemeen vormende en de beroepsvoorbereidende opdracht van het vmbo is de weg vrij om het beroepsgerichte deel ook daadwerkelijk inhoudelijk te integreren in het mbo (overigens binnen de bestaande wettelijke en bekostigingskaders). De 'knip' wordt als het ware verschoven naar een meer logisch moment in de schoolloopbaan.

Het vmbo blijft ook in de toekomst een dubbele (maar nu gesplitste) opdracht houden, namelijk van algemene (basis-)vorming en van beroepsgerichte opleiding. De kwalificatiestructuur is bij uitstek een geschikt kader om de doorlopende lijn van algemene vorming een plaats te geven. In de zogeheten burgerschaps- en leer/loopbaancompetenties kan de aansluiting met de algemeen vormende opdracht van het vmbo gerealiseerd worden.

De nieuwe kwalificatiestructuur is ook een belangrijk kader voor onderwijsvernieuwing. Enerzijds geeft de kwalificatiestructuur richting aan de vernieuwing door de wending naar competenties die daarin wordt doorgevoerd. Anderzijds biedt de kwalificatiestructuur door de gekozen opzet van de kwalificatieprofielen grote ruimte aan de scholen om het onderwijsaanbod naar eigen inzichten in te vullen. De richting én ruimte die de kwalificatiestructuur daarmee biedt, kunnen zo ook gelden voor het vmbo (kopdeel) en daarmee de onderwijsvernieuwing een belangrijke impuls geven.

De kwalificatiestructuur is meer dan alleen de profielen en bijbehorende documenten. De kwalificatiestructuur is een instrument van samenwerking tussen onderwijs en arbeid en tussen onderwijspartijen onderling. Onder de kwalificatiestructuur ligt een samenwerkingsstructuur waar participatie van het vmbo grote meerwaarde kan hebben. Niet alleen voor het vmbo zelf, maar ook voor de processen van vormgeving van de kwalificatieprofielen.

Onderwijskundige gevolgen

De voorgestelde veranderingen hebben betrekking op de rol van de kwalificatiestructuur. In de geest van de nieuwe kwalificatiestructuur wordt daarmee geen direct voorschrift voor onderwijskundige invulling gegeven. In tegendeel, de ruimte die nu voor de scholen in het mbo wordt gecreëerd, zou op vergelijkbare wijze in het vmbo van toepassing moeten worden.

De congruentie tussen kwalificatiestructuur en de invulling van het onderwijs wordt niet (langer) gezocht in voorschriften in de kwalificatiestructuur, maar in een gedeelde visie op beroepsonderwijs. De wending naar competentiegericht onderwijs vindt plaats binnen de kwalificatiestructuur én in de onderwijspraktijk. Niet omdat dat in de kwalificatiestructuur wordt voorgeschreven, maar omdat de partijen die de kwalificatiestructuur vormgeven en de partijen die het onderwijs verzorgen dezelfde visie op beroepsonderwijs delen. Of anders geformuleerd: dezelfde visie die de kwalificatiestructuur voedt, stuurt ook de onderwijskundige invulling.

Langs die lijn redenerend worden in deze rapportage ook voorstellen gedaan voor de invulling van de bovenbouw vmbo. Het is immers niet de bedoeling om het mbo louter met een of twee jaar te verlengen. De visie op inpassing van de vmbo-kop in de kwalificatiestructuur impliceert ook een visie op de praktische gevolgen daarvan. De kwalificatiestructuur stelt aan de onderwijsgevende en -deelnemer twee belangrijke vragen: welke richting en welk niveau moet in het mbo worden gekozen? Precies daarin ligt ook de grootste moeilijkheid en bron voor uitval. Nu moeten die keuzevragen grotendeels worden beantwoord op de overgang van vmbo naar mbo. De inpassing van de vmbo-kop in de kwalificatiestructuur zou dan ook juist op die problematiek een antwoord moeten geven. Voorgesteld wordt om - in het verlengde van het voorstel voor de kwalificatiestructuur - de kop van het vmbo in te richten als propedeusejaar voor het mbo, met de mogelijkheid om de heterogene leerlingenpopulatie beter te 'determineren', zodat na het propedeusejaar deelnemers een passend opleiding (niveau, leerweg, richting) kunnen kiezen. Bij start van het beroepsopleidende traject moet zo veel mogelijk duidelijk zijn welk niveau bij de deelnemer past. Betere assessments en keuzes moeten leiden tot minder uitval en studiewisseling. In hoofdstuk 4 wordt nader toegelicht hoe de verbinding van vmbo-kop en mbo verder benut kan worden om actuele en grote problemen in het onderwijs aan te pakken.

Verantwoordelijkheden

In eerste instantie zijn de 'eigenaars' van de kwalificatiestructuur, te weten de onderwijsorganen in het mbo en het bedrijfsleven, en de centrale overheid aangesproken om het voorstel, zoals hiervoor in zes punten aangegeven, te beoordelen. De consequenties voor het vmbo zijn ingrijpend, maar liggen nadrukkelijk in het verlengde van actuele ontwikkelingen die al vergaand de voorgestelde richting benaderen. De rijksoverheid zal, als hoofdverantwoordelijke voor het vmbo, een bepalende stem hebben in de keuze voor een inhoudelijke splitsing van het vmbo. Tegen de achtergrond van de actuele discussie over een nieuwe invulling van de basisvorming lijkt het moment rijp om ook de positie van de bovenbouw van het vmbo opnieuw te bezien.

Het vmbo zelf zal zich op haar positie moeten beraden. Nu is er verdeeldheid als het gaat om de plaats die het vmbo inneemt in het Nederlandse onderwijsbestel. Keuze voor een rol in de beroepskolom impliceert het aansluiting zoeken bij het middelbaar

beroepsonderwijs - overigens zonder daarmee een louter eenzijdige beweging te suggereren. Eén van de belangrijkste voorwaarden is dat het vmbo zich regionaal en landelijk organiseert samen met het middelbaar beroepsonderwijs.

Binnen het mbo zullen scholen, landelijke organisaties en brancheorganisaties zich moeten afvragen of zij hun verantwoordelijkheid via de kwalificatiestructuur willen uitbreiden tot de kop-vmbo en of zij daarvan de gevolgen willen dragen. Met name gaat het dan om het aanpassen van de kwalificatiestructuur, zodat deze beter aansluit bij het vmbo en om het integreren van het vmbo in de processen rondom de kwalificatiestructuur.

Er wordt niet voorgesteld om tot een vergaande stelselherziening te komen. Het lijkt zeer wel mogelijk om de voorstellen te realiseren binnen de bestaande wettelijke kaders, mits de overheid bereid is om ruimte te creëren voor vernieuwing.

Voor COLO geldt dat zij speciale verantwoordelijkheid heeft voor de kwalificatiestructuur. COLO heeft - samen met onder meer de BVE-Raad - de afgelopen jaren enorm bijgedragen aan de vernieuwing van de kwalificatiestructuur. Begrijpelijkere wijs lag het accent daarbij op de uitdagingen waar het mbo voor staat. Het vmbo heeft in de vernieuwing tot nu toe een geringe rol gespeeld. Nu de contouren van de nieuwe kwalificatiestructuur zijn vastgelegd, lijkt de tijd rijp om die omissie weg te nemen.

3 Achtergronden

In dit hoofdstuk schetsen we de voornaamste achtergronden van het doorstroomvraagstuk vmbo-mbo in het licht van de vernieuwing van de kwalificatiestructuur. Als eerste besteden we daarbij aandacht aan de cijfers over de problematiek.

3.1 De omvang en aard van de problematiek in de beroepskolom

Aan de hand van uitvalonderzoeken¹ zijn hieronder enkele kerngetallen over de uitval en de kwalificatiekansen in beeld gebracht. Daarnaast is specifiek gekeken naar onderzoek onder leerlingen zelf, om ook hun perspectief naar voren te brengen.

De aard en omvang van de uitval in het mbo

- De gemiddelde uitval in het mbo bedraagt jaarlijks 37 procent. Van dit hoge percentage 'opleidingsstakers' gaat 31 procent weer door met een andere opleiding. Meer dan de helft doet dat binnen hetzelfde ROC. Opvallend is dat meestal gekozen wordt voor eenzelfde leerweg. Anders gezegd: de overstap van bol naar bbl komt nauwelijks voor.
- Van de herstarters is onbekend of zij alsnog een diploma behalen of dat zij opnieuw tot het jaarlijks percentage behoren dat de opleiding staakt.
- Het aantal deelnemers dat het onderwijs zonder diploma verlaat ligt tussen 12 en 25 procent. De onnauwkeurigheid van dit percentage is het gevolg van een gebrekkige registratie van de schoolloopbaangegevens. De uitval is het grootst op het laagst niveau, in de eenjarige assistent opleidingen: de gemiddelde uitval bedraagt 44 procent.
- De uitval is in het eerste leerjaar het grootst. Naarmate de opleiding vordert, neemt het aantal studiestakers fors af. De gemiddelde uitval per leerjaar is 17 procent. Een factor die bij de uitval in de het eerste leerjaar een rol speelt is het individuele keuze proces van de deelnemer en de wijze waarop de onderwijsinstelling dit proces instrumenteert en begeleidt. De overgang tussen vo (met name vmbo) en mbo is niet naadloos. Dit bemoeilijkt het individuele beroepskeuzeprocess.
- De uitval is in de grootst in de beroepsopleidende leerweg (bol): 36 procent tegenover 32 procent in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Dit verschuift echter

¹ Inspectie (2002) en de Nulmeting Beleidsprogramma Kwalificatiekansen (Geerligts et al. 2002, in Onderweg in het Beroepsonderwijs, Onderwijsraad 2003).

naarmate het opleidingsniveau hoger is. Bij de middenkader bbl-opleidingen op niveau vier is de uitval aanmerkelijk hoger dan in de bol. Mogelijke verklaringen zijn de aantrekkingskracht arbeidsmarkt en de tekortschietende aansluiting van onderwijs en beroepspraktijk.

- Van de helft van de studiestakers is de bestemming niet bekend. Dit wijst op gebrekkige registratie van loopbaangegevens.
- Het aantal studiestakers dat gaat werken is bij de bol is op alle niveaus kleiner dan bij de bbl. Bij de assistentopleidingen is het aandeel het kleinst: slechts 7 procent stroomt door naar de arbeidsmarkt.

Kwalificatiekansen

- Er is een grote afstand wat betreft doorstroomkansen tussen enerzijds leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) genoten hebben en anderzijds niet lwoo-leerlingen. De eerste groep loopt groot risico voortijdig het onderwijs te verlaten zonder startkwalificatie. De grootste kwalificatiewinst is te behalen bij de overigens beperkte groep van lwoo-leerlingen: slechts een kwart van de lwoo-leerlingen met een vmbo-diploma gaat door naar een mbo-opleiding.
- Voor de niet-lwoo leerlingen zijn de doorstroomkansen goed: boven de negentig procent.
- In het mbo is een duidelijke cesuur tussen mbo niveau 1 enerzijds, en mbo, niveau 2, 3 en 4 anderzijds. De kansen op succes op niveau 1 zijn beduidend lager dan op de overige niveaus.

Meningen van leerlingen

Uit interviewstudies van onder meer de onderwijsraad (2003) blijkt dat de *misfit* tussen leerling en opleiding de voornaamste reden is van voortijdig schoolverlaten: 58 procent van de studiestakers geeft *onvoldoende aansluiting* op als reden voor vertrek. Vaak hopen ze 'later' alsnog een diploma te halen - het belang dat gehecht wordt aan een diploma is groot - maar op het moment van vertrek overheerst teleurstelling. Studiestakers maar ook de zittende leerlingen, vinden dat het huidige (beroeps-)onderwijs onvoldoende aansluit bij hun wensen, behoeften en mogelijkheden. De ideeën die leerlingen (blijvers en stakers) hebben over aantrekkelijker onderwijs komen samengevat hierop neer: meer persoonlijke aandacht, betere begeleiding en meer voorlichting over studie en werk, duidelijk onderwijs (o.a. helderheid over de leerdoelen, duidelijk studieplannen, inzage in toetsresultaten), meer praktijk, andere didactiek (boeiende lessen, actief bezig zijn, leren door te doen) betere afstemming tussen theorie en (stage)praktijk, minder overlap in de leerstof, meer maatwerk en keuzevrijheid.

3.2 Vernieuwing Kwalificatiestructuur en Versterking Beroepskolom

Verandering wordt beschouwd als hét belangrijke kenmerk van Nederlandse samenleving en economie. Onder invloed van internationale ontwikkelingen vindt er een omslag plaats van een meer industriële naar een kenniseconomische samenleving. De verandering wordt onder meer zichtbaar in nieuwe behoeften van bedrijven en individuen. Zo ontstaat een groeiende vraag naar anders- en hoger opgeleide beroepsbeoefenaren. De ontwikkelingen gaan daarbij zo snel, dat mensen ook na het behalen van het diploma moeten blijven leren. De noodzaak tot *permanent* leren vereist dat mensen beschikken over een goed ontwikkeld zelfstandig leervermogen.

De constatering dat het huidige beroepsonderwijs te weinig aansluit op deze ontwikkelingen is zowel de aanleiding geweest tot de *Vernieuwing van Kwalificatiestructuur* als de *Versterking van de Beroepskolom*. De kernproblemen zijn bekend: de kwalificatieprofielen van afgestudeerden sluiten onvoldoende aan bij nieuwe maatschappelijke- en beroepsmatige vereisten. Tegelijkertijd kampt het beroepsonderwijs met teruglopende leerlingaantallen waardoor er kwalitatieve en kwantitatieve tekorten (dreigen te) ontstaan op de arbeidsmarkt.

De vernieuwde kwalificatiestructuur beoogt, vanuit het perspectief van het bedrijfsleven, een kompas te zijn waarmee een betere kwalitatieve aansluiting gerealiseerd kan worden tussen de vraag van de arbeidsmarkt enerzijds en het aanbod van mbo-opgeleiden anderzijds. Over het proces van competentieontwikkeling zelf doet de nieuwe kwalificatiestructuur geen uitspraken, dat is een zaak van het onderwijs, wel worden de uitkomsten gegeven waartoe dat proces moet leiden. Door de ijkpunten niet langer vast te leggen in eindtermen maar in competenties wordt naar verwacht een kader geboden waarbinnen het opleiden tot duurzame en ontwikkelingsgerichte startkwalificaties gestalte kan krijgen.

Het investeringsprogramma *Versterking Beroepskolom*² is een initiatief van Nederlandse overheid. De inzet is groot: binnen 10 jaar wil Nederland, dat nu nog een middenpositie inneemt, tot de kenniseconomische kopgroep van Europa te behoren. De commissie Boekhoud, die onderzocht heeft welke stappen daartoe nodig zijn, kwam tot de conclusie dat voor het waarmaken van deze ambitie het algemene onderwijspeil van de Nederlandse bevolking drastisch omhoog moet. Daarvoor ziet men een belangrijke rol weggelegd voor het beroepsonderwijs. Immers 60 procent van de onderwijsdeelnemers neemt deel aan het beroepsonderwijs. Aan de vraag naar hoger opgeleiden is alleen te voldoen wanneer er beter gebruik gemaakt wordt van het

² De belangrijkste beleidsstukken zijn: TK 2000-2001, 27 451, nr. 11; TK 2001-2002, 27 452. nr. 18; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2002). De basis werd in juni 2000 gelegd door de sociale partners met hun notitie Meer prioriteit voor het Beroepsonderwijs.

potentieel aan toekomstig beroepsbeoefenaren in de kolom vmbo-mbo-hbo. Momenteel wordt dat potentieel onvoldoende benut. Met name aan de onderkant van de kolom verlaten grote groepen leerlingen voortijdig en onvoldoende gekwalificeerd het onderwijs. Daarnaast is de doorstroom naar de hogere diplomaniveaus te gering. Kortom: hier is - in termen van de commissie - *kwalificatiewinst* te boeken. Voor de oorzaak van de onderbenutting wordt enerzijds gewezen naar de gebrekkige aansluiting tussen de verschillende onderwijsniveaus en anderzijds naar het weinig aantrekkelijke karakter van het onderwijs in de kolom.

Om kwalificatiewinst te realiseren (minder uitvallers en meer leerlingen met een hoger diploma) is het volgens de commissie nodig, dat de verticale samenhang tussen de onderwijsniveaus in de kolom verbetert en dat de onderwijsloopbaan van de deelnemer centraal wordt gesteld. Deze uitgangspunten zijn nader uitgewerkt in het investeringsprogramma *Versterking Beroepskolom*.

Versterken van de beroepskolom

Onder meer uit de gevoerde gesprekken met de sleutelfiguren blijkt dat de uitgangspunten van het programma *Versterking Beroepskolom* breed worden gedragen. Ook is er grote mate van overstemming in de aanpak die de diverse partijen voorstaan. In grote lijnen zijn hierin de volgende speerpunten te onderscheiden:

- Het onderwijs moet aantrekkelijk worden zodat jongeren *willen* blijven leren om tenminste het niveau van de startkwalificatie te halen, c.q. door te stromen in de kolom. Dit betekent dat het onderwijs in de kolom beter moet aansluiten op de behoeften, wensen en mogelijkheden van leerlingen. De vormgeving van het onderwijs moet verschuiven van gestandaardiseerd en aanbodgericht naar persoonlijk en vraaggericht. Het centraal stellen van leerloopbaan betekent dat er een andere tijds-horizon gehanteerd moet worden. De bijdrage van de school is onderdeel van een langer lopend en duurzaam leertraject dat gericht is op gekwalificeerde arbeid.
- Naar de uitwerking toe vraagt dit om een integrale aanpak in de kolom die gericht op:
 - Programmatische aansluiting (o.a. doorlopende leerlijnen).
 - Pedagogisch-didactische aansluiting. Het belang wordt onderstreept van de ontwikkeling van een eigen didactiek voor het beroepsonderwijs, geënt op constructivistische leertheorieën, competentiegericht leren en een grote plaats voor leren in arbeidssituaties. Het leerpotentieel op de werplek moet beter benut worden. Hiertoe zijn nieuwe vormen van samenwerking nodig tussen onderwijs en bedrijfsleven.
 - Organisatorische aansluiting. Dit betreft de procedurele en praktische afstemming van het onderwijsaanbod in de kolom.

Versterking beroepskolom in het licht van de kwalificatiestructuur

Mede door de impuls-subsidiegelden vinden in ons land tal van activiteiten plaats die gericht zijn op het verbeteren van de aansluiting in de beroepskolom. In het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan stond de vraag centraal wat de kwalificatiestructuur specifiek kan betekenen voor de verbetering van de aansluiting vmbo-mbo. De beschikbare informatie wijst er op dat er overeenstemming is over het feit dat de nieuwe kwalificatiestructuur een voorname impuls kan geven aan de versterking van de beroepskolom.

Als belangrijke pluspunten worden genoemd:

- de wending naar competenties;
- vergroting transparantie en reductie van het aantal kwalificatie;
- de ketenbenadering;
- ruimte voor onderwijskundige, programmatische en organisatorische vernieuwing.

De kwalificatiestructuur beperkt zich voortaan tot het *wat* en het *resultaat* van het onderwijs, en schrijft het onderwijs niet langer voor *hoe* er opgeleid moet worden.

Tegelijkertijd constateren ingewijden dat de meerwaarde van de kwalificatiestructuur zal afhangen van de mate waarin voldaan wordt aan bepaalde condities en voorwaarden. Duidelijk is ook dat de discussie over die voorwaarden nog volop gaande is. Onderwerp van discussie zijn onder andere: reikwijdte kwalificatiestructuur (alleen voor bve-veld, of ook vbmo) niveau-indeling, positie niveau 1 opleidingen in de kwalificatiestructuur, aantal kwalificaties, domeinindeling in relatie tot de sector- en afdelingstructuur van het vmbo, initieel- postinitieel, leerwegen in het vmbo, verantwoordelijkheids-taakverdeling mbo/vmbo, competenties versus eindtermen vmbo, vernieuwing via 'koninklijke weg' of bottom-up via innovatiearrangementen. Tot de voorwaarden rekent men ook het wegnemen van allerlei knelpunten op het vlak van wet- en regelgeving en de institutionele organisatie van het onderwijs. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid teruggekomen op wat de kwalificatiestructuur specifiek kan betekenen voor de verbetering van de aansluiting vmbo-mbo. Om een en ander in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, schetsen we in de volgende paragraaf eerst de contouren van de vernieuwde kwalificatiestructuur.

3.3 Stand van zaken vernieuwing kwalificatiestructuur

Recent zijn de contouren gepresenteerd van de vernieuwde Kwalificatiestructuur. Het gaat hier om een gezamenlijk voorstel van Colo en de Bve-raad, dat is uitgewerkt door het Procesmanagement Kwalificatiestructuur. We geven hierna een kort overzicht van de kernbestanddelen.

- De vernieuwde kwalificatiestructuur zal naar verwachting om en nabij 300 kwalificatieprofielen bevatten, verdeeld over een aantal maatschappelijke domeinen. Een kwalificatieprofiel bestaat uit drie delen:
 - Kerndeel: Dit deel bepaalt de naam van de kwalificatie en omvat de competenties die gemeenschappelijk zijn voor de beroepencategorie. De omvang van het kerndeel is tenminste 50 procent. Het kerndeel wordt vastgesteld door de minister.
 - Uitstroombifferentiatie. Dit deel bepaalt de naam van de differentiatie en omvat de competenties die specifiek zijn voor een bepaald beroep. Dit deel heeft een omvang van ten hoogste 30 procent en wordt vastgesteld door de paritaire commissie.
 - Vrij deel. Dit deel bevat competenties die individuele instellingen toevoegen naar eigen oordeel en inzicht - bijvoorbeeld vanuit de grondslag of contacten met het (regionale) bedrijfsleven - ten behoeve van afzonderlijke -, dan wel groepen deelnemers. De omvang bedraagt ten hoogste 20 procent. Het vrije deel wordt vastgesteld door het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling.
- Wat de innovatieruimte betreft, is het volgende geregeld. Voor het afstemmen van het profiel op regionale ontwikkelingen dient het vrije deel benut te worden. Bij bestendige regionale ontwikkelingen kan de uitstroombifferentiatie worden aanpast. Alleen landelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot bijstelling van kerndeel.
- De niveau-indeling (vier niveaus) van de kwalificatiestructuur is verbonden met drie typen van beroepsuitoefening: assistent, vakmanschap en middenkader.

niveau	Assistent	vakmanschap	middenkader
1	assistent-diploma		
2		vakdiploma	
3		vakdiploma	
4		vakdiploma	middenkader

- Het aantal assistent-opleidingen zal beperkt zijn. De opleidingen zijn bedoeld om deelnemers te kwalificeren die niet of niet in één keer het niveau van startkwalificatie zullen behalen. De competenties zijn generiek van aard, gericht op eenvoudige werk op de arbeidsmarkt
- Aan de kwalificatiestructuur wordt op dusdanige wijze inhoud gegeven dat verplichte stapeling van diploma's wordt tegengegaan.
- Instroom voor alle kwalificatieprofielen moet rechtstreeks vanuit eerste fase vo moet mogelijk zijn. Onderwijsinstellingen moeten zorg dragen voor een passend opleidingstraject.

- Aan de kwalificatiestructuur wordt zo opgebouwd dat doorstroming van onderwijsdeelnemers naar een opleiding voor een kwalificatieprofiel op een naast hoger liggend niveau mogelijk is.

De problemen en uitdagingen zijn groot. Enerzijds is er de uitvals- en aansluitingsproblematiek, anderzijds de hoge ambities met betrekking tot de gewenste kennis-economie. De *projecten* Beroepskolom en Kwalificatiestructuur kunnen en moeten een bijdrage leveren aan het realiseren van de ambities. Veel van de aandacht richt zich daarbij op het mbo. Toch is het goed om vast te stellen dat het grootste probleem - en daarmee de meeste ruimte voor verbetering - een gedeeld probleem van vmbo en mbo is, namelijk de omvangrijke uitval tijdens en direct na de overgang vmbo-mbo. In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de voorstellen die het kader kunnen creëren voor een meer structurele oplossing van de problemen.

4 Kwalificatiestructuur en beroepskolom

Het voortijdig, zonder startkwalificatie, afhaken van grote aantallen jongeren in de beroepsonderwijskolom is één van de grootste knelpunten in het Nederlandse onderwijs. De overgang van vmbo naar mbo blijkt, zoals hier voor aangegeven, een struikelblok met ingrijpende gevolgen. Het is niet louter de verhuizing naar een andere school. De overgang vmbo-mbo markeert ook de grens tussen gescheiden onderwijs-systemen met een eigen achtergrond, traditie, regelgeving en bekostiging. Het *project* Beroepskolom heeft tot doel om de uitval te beperken en (daarmee) de kwalificatiewinst te vergroten. Het vmbo en mbo hebben daarin een gedeeld belang. In het onderzoek is die gemeenschappelijke doelstelling als vertrekpunt genomen: hoe kunnen meer jongeren en met meer succes de overgang van vmbo naar mbo maken? Daarbij gaat het in deze studie specifiek om de vraag naar de betekenis van de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo voor de aansluiting vmbo-mbo.

De uitkomsten van de studie zijn hierna verwoord in een aantal conclusies of aanbevelingen. Elke conclusie wordt met argumenten onderbouwd, waarbij de argumenten grotendeels zijn ontleend aan de interviews die zijn gehouden met de deskundigen en aan bestudeerde documenten. Bij de conclusies worden suggesties gedaan voor een concrete uitwerking en wordt aangegeven waar mogelijk bezwaren of afwijkende meningen bestaan.

Zie voor een overzicht van de conclusies de samenvatting in hoofdstuk 2.

4.1 Het beroepsgerichte kopgedeelte van het vmbo wordt inhoudelijk ondergebracht onder de kwalificatiestructuur voor het mbo

Behoeft aan een gemeenschappelijk kader voor vmbo en mbo

Er zijn veel overeenkomsten waar te nemen in de inhoudelijke ontwikkelingen in het vmbo en in het mbo. De onderwijskundige visie, die de drijfveer vormt achter veel van de hervormingen in het mbo, wint ook aan kracht in het vmbo. Noties over competentiegericht en constructivistisch leren, praktijkgericht en buitenschools leren en over de rol van de docent en de leerling zijn vergelijkbaar in beide onderwijssectoren. Diezelfde - ongeschreven - onderwijsvisie geeft ook richting aan de vorm en inhoud van de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo. In die zin is een zeker optimisme gerechtvaardigd als het gaat om de gemeenschappelijke grondslag die veel van de veranderingen in het vmbo én het mbo aandrijft.

Het lijkt nog te vroeg om al tot een definitief oordeel te komen over de mate waarin de leerwegen in het vmbo bijdragen aan een verbeterde aansluiting met het mbo. Hoewel er ook bemoedigende signalen zijn, overheerst de indruk dat de invoering van de leerwegen vooral als een vmbo-interne aangelegenheid is geweest, waarbij - overigens zeer begrijpelijk - meer de ingrijpende interne gevolgen en minder de aansluiting met het mbo voorop stonden. De leerwegenstructuur is nog niet uitgekristalliseerd. De positie van de gemengde leerweg is nog onduidelijk, de theoretische leerweg blijft het stempel van het voormalige mavo houden en aan de 'onderkant' is nog niet helder hoe het leerwegondersteunend onderwijs en de leerwerktrajecten zich verder zullen ontwikkelen. Wel is nu zichtbaar hoe de vmbo-interne preoccupatie langzaam minder wordt en de aandacht verschuift naar afstemming met het mbo. In het verlengde daarvan zijn tal van initiatieven waar te nemen die er op gericht zijn om de kloof tussen vmbo en mbo te dichten. Mede door subsidies en stimulansen van de overheid (Impuls, Beroepskolom) komt op beperkte schaal samenwerking tot stand.

Tegen de achtergrond van een groeiend besef van de noodzaak tot samenwerking en een breed ervaren wens om tot vernieuwing van de onderwijskundige aanpak te komen, wordt eens te meer duidelijk hoe groot de behoefte aan een meer systematische en gecoördineerde aanpak is. Veel initiatieven van afstemming en samenwerking dragen - met alle respect - het karakter van lapmiddelen: portfolio-instrumenten kunnen de kloof tussen vmbo en mbo *overbruggen*, maar niet *dichten*; initiatieven om de programmatische aansluiting te verbeteren zijn vaak opleidingsgebonden en dragen door hun smalle basis vaak het risico van ongewenste fuikwerking voor de leerling.

Er is met andere woorden behoefte aan een meer samenhangende en systematische visie op de aansluiting vmbo-mbo, waarbij de visie leidend kan zijn voor de verschillende deeloplossingen.

Op het niveau van de beroepskolom doet zich hetzelfde probleem gelden. In belangrijke mate ontbreekt het aan de fundamentele bereidheid om de onderste helft van de beroepskolom als één geheel te beschouwen. De eindtermen van het vmbo sluiten qua inhoud en aard slechts beperkt aan bij de (nieuwe) kwalificatieprofielen in het mbo. In het debat over de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo is een tamelijk verkrampde discussie gevoerd over de aansluiting tussen de leerwegen in het vmbo en de verschillende kwalificatieniveaus in het mbo. Illustratief is de discussie over de doorstroomrechten (instroomrechten vmbo), die in belangrijke mate over het hoofd van het vmbo heen gevoerd wordt. Op de achtergronden van deze fundamentele problematiek, de onderste helft van de beroepskolom, komen we hierna nog terug. Voorlopig leidt de constatering van het probleem tot de conclusie dat een overkoepelende regie noodzakelijk lijkt om tot een meer samenhangende en diepgaande aanpak te komen.

Kwalificatiestructuur als gemeenschappelijk kader

Als we kijken naar de functies die de kwalificatiestructuur voor het mbo heeft, dan blijkt dat de structuur in potentie een antwoord zou kunnen bieden op veel van de vragen naar een gemeenschappelijk kader en regie in de vernieuwing.

We hebben in dit verband de volgende functies van de kwalificatiestructuur aangemerkt als relevant (vgl. hoofdstuk 2):

- Vaststellen van de einddoelen (kwalificatieprofielen) en de samenhang tussen de einddoelen.
- Bieden van een pedagogisch-didactisch kader op hoofdlijnen.
- Bepalen van de vrijheidsgraden voor de invulling van programma's en pedagogisch-didactische benaderingen.
- Bepalen van de balans tussen de drie componenten van de drievoudige kwalificatie.
- Vaststellen van een niveau-indeling, waaruit criteria voor instroom en doorstroom volgen.

- Instrument voor communicatie en samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Door via de kwalificatiestructuur gelijktijdig de einddoelen, vrijheidsgraden en balans in de drievoudige kwalificering voor vmbo én mbo vast te stellen, wordt veel van de onduidelijkheid over de plaats en opdracht van het vmbo weggenomen. Het vmbo wordt zo opgenomen in de beroepskolom. De richting die de kwalificatiestructuur aangeeft met de wending naar competenties sluit bovendien goed aan bij de richting van de actuele onderwijsveranderingen in het vmbo en mbo.

Voordelen zijn:

- Het vmbo heeft nu een zogeheten beroepsvoorbereidend karakter. De beroepsvoorbereiding gaat vooraf aan en is de eerste stap van beroepskwalificatie. In de praktijk zijn de programma's in het vmbo wisselend van aard. Soms ligt het accent op brede beroeps/sectororiëntatie, soms is het programma deels al beroepsopleidend. Een feit is dat een groot deel van de mbo-studenten al binnen een jaar wisselt van opleiding. De beroepsvoorbereiding zou beter moeten aansluiten, of liever nog: worden geïntegreerd bij de beroepskwalificering. Een belangrijke stap in die richting is het vaststellen van een gemeenschappelijk einddoel (kwalificatieprofiel).

De kwalificatiestructuur plaatst het grote aantal kwalificaties in één geordend en transparant overzicht. Daarmee structureert de kwalificatiestructuur ook de indeling in het onderwijs naar sectoren en beroepen. Door ook het vmbo daarin te betrekken, worden althans de voorwaarden voor een betere aansluiting gerealiseerd.

- Hiervoor is al aangegeven dat het vmbo en mbo bepaalde onderwijsvernieuwingen delen. Sleutelwoorden zijn competentiegericht onderwijs, maatwerk en praktijkleren. De kwalificatiestructuur is in twee opzichten richtinggevend. Op de eerste plaats is de onomwonden keuze voor competentiegerichte kwalificatieprofielen een bevestiging voor de richting van de inhoudelijke onderwijsvernieuwing. Op de tweede plaats is het gekozen principe van grote terughoudendheid in de kwalifica-

tiestructuur wat betreft de onderwijskundige inrichting, maatgevend voor de vrijheden die scholen krijgen. Het vmbo kan sterk profiteren van de kwalificatiestructuur op dit punt.

- In het mbo wordt aan de scholen (ROC's) grote vrijheden toegekend als het gaat om de invulling van het onderwijs op pedagogisch-didactisch, inhoudelijk en organisatorisch vlak. Het ministerie wil die vrijheden ook voor het vmbo verder vergroten, getuige de discussies over onder meer de basisvorming. Door het parallel trekken van de vrijheden voor vmbo en mbo wordt de mogelijkheid gecreëerd voor vmbo-scholen en ROC's om gezamenlijk naar invulling van vrije ruimtes te kijken.
- Eén van de meest lastige punten in de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo is de niveau-indeling. Afgezien van mbo-interne redenen voor de moeilijkheid speelt daarbij de aansluiting met het vmbo een grote rol. Impliciet kent het vmbo een eigen niveau-indeling in de vorm van de leerwegen. De aansluiting tussen de niveaus in het vmbo en mbo is verre van onproblematisch. Het betrekken van het vmbo onder de kwalificatiestructuur voor het mbo betekent in elk geval dat één uitgangspunt voor niveau-indeling kan worden gehanteerd. Het dwingt er ook toe het niveau-vraagstuk in het vmbo te betrekken in de discussie over de niveaus in de mbo-kwalificatiestructuur.
- Het vmbo heeft geen sterk ontwikkelde relatie met het arbeidsveld. Nu het vmbo meer het karakter krijgt van beroepsonderwijs en bijvoorbeeld duale leerwegen ontwikkeld worden, speelt het ontbreken van een goede relatie met bedrijven en instellingen het vmbo parten. De kwalificatiestructuur op zichzelf lost dat probleem niet op, maar de onder liggende gedeelde verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en onderwijs en de samenwerking in processen rondom de kwalificatiestructuur kunnen daartoe wel een belangrijke bijdrage leveren.

Eén punt is in de opsomming nog niet aan de orde geweest: de balans tussen beroepsgerichte kwalificering en brede, meer algemene vorming. Het vmbo neemt op dit punt een heel bijzondere positie in. Enerzijds is het funderend, algemeen vormend voortgezet onderwijs, anderzijds is het beroepsgericht. Beide kenmerken zijn essentieel voor dit onderwijstype en een eenzijdige keuze voor een van de kenmerken is ongewenst. Om die reden is de voorgestelde oplossing - het onderbrengen van het vmbo onder de kwalificatiestructuur - ook niet zonder meer realiseerbaar, of zelfs wenselijk. Het vmbo is in eerste instantie gebonden aan de opdracht om relatief jonge kinderen een brede basis van algemene vorming te bieden. Pas in tweede instantie en op latere leeftijd wordt de weg naar een uiteindelijke beroepskwalificatie ingeslagen. Om de beide opdrachten van het vmbo recht te doen en om de onderbrenging onder de kwalificatiestructuur mogelijk te maken wordt voorgesteld om het vmbo inhoudelijk (niet organisatorisch) op te splitsen in twee delen.

Inhoudelijke splitsing vmbo

Het vmbo is weer terug in de beroepskolom. Na een jarenlange tendens om het lager beroepsonderwijs op afstand van het (middelbare) beroepsonderwijs te houden, staat nu de kwestie van de doorlopende leerlijnen van het vmbo naar het mbo weer centraal. Sommige zagen in de afgelopen jaren vooral een avo-isering van het lager beroepsonderwijs, wat zeker is dat de kloof tussen v(m)bo en mbo tot onaanvaardbare omvang was gegroeid. Toenemende aandacht voor buitenschools leren, programmatische aansluiting met mbo-opleidingen en de komst van de leerwerktrajecten (dualisering) zijn signalen dat het vmbo weer aan beroepsgericht onderwijs wil denken. In het *project* Beroepskolom is het vmbo zelfs expliciet als het fundament van de kolom opgenomen.

Nu de slinger weer langzaam de andere kant op zwaait, worden ook de spanningen zichtbaar die de verandering met zich meebrengt. Op de eerste plaats is het vmbo te heterogeen om als geheel eenzelfde beweging te kunnen maken. Er is een groot verschil in dit opzicht tussen het oude vbo en het oude mavo. Scholen kiezen in grote getale voor aansluiting van het vmbo-t bij havo-locaties. Het ligt voor het vmbo-t dan ook veel minder voor de hand dat een nauwe aansluiting wordt gevonden met het mbo.

Op de tweede plaats speelt er een fundamentele discussie over de mate waarin het onderwijs aan jonge kinderen al beroepsvoorbereidend of zelfs beroepsopleidend mag zijn. Velen pleiten voor een algemeen funderend vmbo, dat weliswaar goed aansluit op het mbo, maar daarvan niet een voorpost wordt. Ook hier geldt weer dat de discussie moeilijk te beslechten valt met een verwijzing naar de leerlingen: sommigen lijken baat te hebben bij een brede basisvormende scholing, anderen juist bij een beroeps- en arbeidsmarktgerichte opleiding.

Op de derde plaats is ook het verwachtingspatroon van jongeren zelf veranderd. Jongeren zijn op vroegere leeftijd zelfstandig als het gaat om verschillende levensgebieden. Zo hebben zij op relatief jonge leeftijd al betaald werk naast de scholing of studie. Terwijl het onderwijssysteem nog gebaseerd is op het traditionele beeld van de leerling die pas na afronding van de school zijn eerste stappen op de arbeidsmarkt zet, hebben nu al grote aantallen jongeren hun werkervaringen opgedaan in vakantie- en bijbaantjes. Die ervaringen, maar ook de ervaringen om eigen geld te verdienen en verantwoordelijkheid te dragen, veranderen het verwachtingspatroon van jongeren. In de discussie over een wel of niet beroepsopleidend vmbo zou die ontwikkeling nadrukkelijk meegenomen moeten worden.

Als vierde en laatste punt van spanning noemen we de geformaliseerde scheiding tussen vmbo en mbo die is aangebracht in de afgelopen decennia. Beide onderwijssoorten zijn in afzonderlijke wetgeving ondergebracht, worden verschillend bekostigd, zijn anders georganiseerd, worden anders aangestuurd en hebben een eigen cultuur ontwikkeld.

De vraag naar de positie van het vmbo in de beroepskolom is dan ook niet eenduidig te beantwoorden. *Ja*, het is goed dat het vmbo inhoudelijk verbonden wordt met het mbo. En *ja*, het is goed dat het vmbo een algemeen vormend en funderend onderwijstype blijft.

Van verschillende kanten is daarom het voorstel gekomen om het vmbo inhoudelijk op te splitsen in een funderend gedeelte en een beroepsvoorbereidend en/of beroepsopleidend gedeelte.

Het basisgedeelte zou twee of drie jaar moeten duren en in elk geval de huidige basisvorming omvatten. In die 2-3 jaar is er geen sprake van beroepsgericht onderwijs.

Op dit punt bestaan vaak misverstanden: met niet-beroepsgericht wordt niet bedoeld dat het onderwijs niet meer praktijkgericht of probleemgeoriënteerd zou moeten zijn. Meer praktijkgericht onderwijs (of PGO) is wenselijk en nuttig voor *alle* onderwijstypen, ook voor het basisdeel van het vmbo en ook voor het overige algemeen vormende onderwijs. Met niet-beroepsgericht wordt hier bedoeld op de integratie met het beroepsonderwijs en de daar geldende opleidingsratio.

Het kopgedeelte van het vmbo, een of twee jaar, zou moeten bestaan uit een beroepsvoorbereidend of voor bepaalde groepen beroepsopleidend programma. Het traject dat moet leiden tot een beroepskwalificatie op niveau 2, 3 of 4 begint in het vmbo. Het zou deze kop van het vmbo moeten zijn die wordt ondergebracht in één gemeenschappelijke kwalificatiestructuur met het mbo. Door het beroepsvoorbereidende (vmbo) en beroepsopleidende (mbo) traject met elkaar te verbinden ontstaat meer ruimte voor een stapsgewijze beroepskeuze (van breed naar smal). Zo kan ook de balans tussen algemeen vormende en beroepsgerichte kwalificering voor het basis- en het kopgedeelte afzonderlijk worden bepaald.

Geen stelselherziening

Sommige respondenten in het onderzoek wilden nog een stap verder gaan en vroegen in dit verband onomwonden om één *koepelwet*, waarin het vmbo en mbo gezamenlijk zijn opgenomen. Meteen zijn echter ook de praktische bezwaren tegen een dergelijke wens duidelijk:

- De zeggenschap over de beide onderwijssectoren is enorm verdeeld; dat geldt voor het onderwijsveld zelf, waar landelijk verschillende koepelorganisaties bestaan en het scholenveld, zeker in het vmbo, sterk versplinterd is. Het geldt evenzeer voor het ministerie van OC&W, waar de verantwoordelijkheid over het vmbo-mbo verdeeld is over verschillende directies.
- Het vmbo is in zichzelf te heterogeen om in zijn geheel een plaats in de beroepskolom te kunnen innemen; de heterogeniteit komt tot uitdrukking in de leerlingpopulatie, de aard van de leerwegen en de vermenging van algemeen vormend en beroepsvoorbereidend onderwijs.

- De inhoudelijke en ‘politieke’ complexiteit en *eigen* problemen en opgaven in het mbo en vmbo zijn zo groot, dat partijen de neiging hebben om eerst zelf aan de slag te gaan en pas in tweede instantie - als de eigen zaken op orde zijn - naar de partners in het vmbo respectievelijk mbo te gaan kijken. Het eigen belang prevaleert boven het gedeelde belang.

De praktische problemen maken duidelijk waarom het idee van één koepelwet moeilijk haalbaar is. Tegelijkertijd onderstrepen de problemen ook de noodzaak om tot een samenhangende benadering te komen.

Verskillende actuele initiatieven tonen aan dat vmbo- en mbo-scholen naar wegen zoeken om tot geïntegreerde trajecten van vmbo-bovenbouw en mbo-opleidingen te komen. Sommigen gaan daarin zover om het vmbo-diploma te ‘passeren’ en het opleidingstraject pas formeel af te sluiten met het mbo-diploma. Tal van experimenten gaan minder ver, maar hebben gemeen dat men vormen van gezamenlijke verantwoordelijkheid wil realiseren.

De experimenten hebben de vraag opgeroepen of een *structuuraanpassing* wenselijk of noodzakelijk zou zijn. De meningen zijn verdeeld. Sommigen wijzen op de structurele kloof tussen vmbo en mbo, vastgelegd in wetgeving en bekostiging, en zien op termijn geen andere weg dan een fundamentele aanpassing. Voorstellen zoals gedaan voor het onderbrengen van het vmbo (althans het kopdeel) en het mbo onder één regie, kwalificatiestructuur en koepelwet sluiten daarbij aan. Anderen wijzen een structuurwijziging als ongewenst en onrealistisch van de hand en benadrukken dat de huidige wetgeving en bekostiging voldoende ruimte laten voor programmatische en organisatorische aansluiting. Een stelselherziening zou in die opvatting slechts leiden tot een wederom lange periode van onzekerheid en polarisering.

Er lijkt veel voor te zeggen om *beide* standpunten te volgen: als het moet komen tot een stelselwijziging, dan lijkt het raadzaam daarvoor eerst in de praktijk de basis te leggen, door binnen de huidige ruimte tot praktische oplossingen te komen. Zo kan de omslag van onderop ontstaan. Dat veronderstelt wel dat er bestuurlijk voldoende ruimte wordt gelaten en gecreëerd voor experimenten. De aanbevelingen van de commissie Boekhoud geven daarvoor duidelijke richtingen.

Een principieel bezwaar dat wordt aangevoerd tegen de splitsing zoals voorgesteld heeft betrekking op de vroege beroepskeuze die leerlingen zouden moeten maken. Leerlingen van 14-15 jaar zouden al in het beroepsonderwijs komen, volgens sommigen veel te vroeg. Het argument lijkt enigszins te worden ontkracht door de gesignaleerde verschuiving bij jongeren zelf naar toetrede tot de arbeidsmarkt op jongere leeftijd. Belangrijker is echter de wijze waarop het kopgedeelte van het vmbo wordt ingevuld. De traditionele vakgerichte afdelingstructuur lijkt niet goed te passen bij een dergelijk opzet. De brede sectorgewijze opzet (zie hierna) biedt echter meer ruimte voor een geleidelijke keuze en voorkomt fuikwerking op jonge leeftijd.

Voor alle duidelijk zij herhaald dat de inhoudelijk opdeling van het vmbo in een basis- en een kopgedeelte niet onmiddellijk impliceert dat beide delen ook fysiek of organisatorisch gescheiden moeten worden. In feite blijft het vmbo onderdeel van het voortgezet onderwijs en onder die wetgeving vallen.

Positie van het vmbo - theoretische leerweg

Voor een belangrijk deel ligt het probleem van de aansluiting tussen vmbo en mbo ook in de aard van het vmbo-theoretische en gemengde leerweg. Zoals hiervoor al betoogd is de integratie van het mavo in het vmbo (nog) niet succesvol afgerond. Veel vo-scholen blijven hikken op twee gedachten, waarbij het vmbo-t enerzijds moet aansluiten op het mbo en anderzijds blijft aanschurken tegen het havo. Het eerste is goed voor de uitstroom, het tweede goed voor de instroom. Die ambivalentie is on-productief en in zekere zin ook 'misleidend': ouders en leerlingen kiezen voor wat zij ervaren als een avo-leerroute (mavo/havo), maar krijgen feitelijk te maken met uitstroom naar het mbo. Ten dele is het ook een inhoudelijk probleem. Pas nu worden programma's ontwikkeld die voor deze leerwegen een meer aantrekkelijkere route bieden naar het mbo (bijv. programma technologie). Het vmbo zelf zal hierin nadrukkelijker zelf een keuze moeten maken. Inhoudelijke splitsing van het vmbo en aanhaling bij de kwalificatiestructuur maken die keuze wellicht eenvoudiger.

De rijksoverheid lijkt recent geneigd om de vmbo-vorming een lagere prioriteit te geven en toont een zekere berusting als het gaat om de positie van het voormalige mavo. Gezien de aansluitingsproblematiek lijkt daar absoluut geen reden toe. Partijen in het mbo (Colo, BVE-Raad) moeten bij het ministerie aandringen op duidelijkheid in deze kwestie.

Eén van de opties om de positie van het vmbo-t te verbeteren zou kunnen liggen in het verder ontwikkelen van de mbo-hbo-doorstroomroute. Doorstroom vanuit het vmbo naar uiteindelijk het hbo is slechts voor een klein deel van de leerlingen weggelegd. Daarentegen stroomt van havo-leerlingen 75 procent door naar het hbo. De route naar het hbo via het havo duurt nominaal vijf jaar. De route via het vmbo en mbo naar het hbo duurt acht jaar. Vooralsnog kan de vmbo-mbo-route dus moeilijk concurreren met de havo-route. Toch lijken er wel mogelijkheden, met name toegespitst op de rol van het vmbo-t, om een aantrekkelijke route binnen de beroepskolom te vormen, die een alternatief zou kunnen bieden voor de havo-hbo-route. De kracht van het alternatief zou moeten liggen in de onderwijskundige invulling (meer beroeps- en praktijkgericht), de organisatie (doorstroom, vrijstellingen) en de hogere slagingskansen in het hbo. Nu slaagt gemiddeld 51 procent van de mbo-ers in het hbo, tegenover 47 procent van de havo-ge диплоmeerden. De initiatieven om de aansluiting tussen mbo

en hbo te verbeteren en waar mogelijk ook korte leerroutes te creëren dragen belangrijk bij aan de mogelijkheden om een vmbo-t/mbo/hbo-route op te zetten.³

Verantwoordelijkheden

Om de stappen te zetten naar inhoudelijk opdeling van het vmbo en onderbrenging van het kopgedeelte onder de mbo-kwalificatiestructuur is in de eerste plaats een fundamentele discussie vereist over de rol en positie van het vmbo in relatie tot de beroepskolom. Het lijkt opportuun om die discussie nu aan te gaan gezien het belang dat aan het beroepsonderwijs wordt toegekend en gezien de problemen waarmee het vmbo en mbo te kampen hebben.

Primair gaat het om een onderwijsdiscussie, waarbij de betrokken onderwijsvelden zelf en de overheid betrokken zijn. In tweede instantie is ook het bedrijfsleven, als 'mede-eigenaar' van de kwalificatiestructuur aangesproken.

Het is van eminent belang dat de overheid de ruimte voor de voorgestelde veranderingen aangeeft. Zoals gezegd gaat het om verandering binnen de bestaande wettelijke kaders. De rijksoverheid moet de grenzen aangeven en bewaken, en tegelijkertijd ruimte voor vernieuwing bieden.

De toekomst van het vmbo is verbonden met die van het overige voortgezet onderwijs. Alle onderwijstypen delen bijvoorbeeld de basisvorming en vallen onder dezelfde wetgeving. Daarnaast maakt het vmbo organisatorisch veelal onderdeel uit van brede scholengemeenschappen en wordt het bestuurd door besturen met een breder pakket van voortgezet onderwijs. Ook op dit punt wordt - om praktische redenen - geen vergaande herverdeling voorgesteld. Het vmbo blijft bestuurlijk en organisatorisch onderdeel van het voortgezet onderwijs. De aanhaking bij de kwalificatiestructuur heeft betrekking op de onderwijsinhoud (einddoelen), op het creëren van inhoudelijk gelijke uitgangspunten voor vmbo en mbo en op de inbedding van het vmbo in de samenwerkingsrelaties rondom het mbo. Om dat te realiseren moet het voortgezet onderwijs (besturen, management) actief kiezen voor de voorgestelde optie. De rijksoverheid kan daarin een stimulerende rol spelen door enerzijds zekerheden te bieden (grenzen bewaken) en anderzijds een duidelijke eigen visie uit te spreken. Vanuit het mbo zal aangegeven moeten worden wat het betekent om onder het regime van de kwalificatiestructuur te vallen en vooral ook wat níet. Vanzelfsprekend staat het scholen zelf vrij om verdergaande varianten te kiezen, bijvoorbeeld waar het gaat om organisatorische integratie van vmbo(kop) en mbo.

Colo heeft de afgelopen jaren - samen met de BVE-Raad - het voortouw gehad bij de vernieuwing van de kwalificatiestructuur. De aansluiting vmbo-mbo, één van de

³ Zie voor dit onderwerp ook: *Competente doorstroom. Een onderzoek naar succesvolle doorstromen van mbo naar hbo*, Baarda en Gransbergen, Colo, 2004.

centrale thema's in het *project* beroepskolom, heeft daarin een ondergeschikte rol gespeeld. Nu de contouren van de kwalificatiestructuur duidelijker worden en het *project* beroepskolom aan kracht heeft gewonnen, lijkt het moment gekomen om nadrukkelijker de positie van het vmbo in het debat over de kwalificatiestructuur te betrekken. Colo heeft - middels voorliggende studie - daartoe het initiatief genomen. Sommigen zien in voorstellen zoals hier gedaan een poging van het mbo om het vmbo in te lijven. Afgezien van de vraag of die angst terecht is of niet, lijkt het verstandig om van meet af aan naar een breed draagvlak voor het debat en voor de voorstellen te zoeken. Om die reden lijkt het raadzaam bijvoorbeeld het Platform Beroepsonderwijs een rol te geven in het aanzwengelen van de discussie.

Een probleem op zichzelf is de organisatie van de gesprekspartner vmbo. Pogingen om tot een breed platform voor vmbo-vertegenwoordiging te komen (vmbo-kamer) zijn vooralsnog helaas gestrand. Voor de landelijke discussie is een adequate vertegenwoordiging van het vmbo onontbeerlijk. De bestaande sectorale vmbo-platforms kunnen daarin mogelijk een rol spelen, mits zij daadwerkelijk een brede achterban van scholen vertegenwoordigen. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk komen we terug op het organisatievraagstuk in het vmbo.

4.2 Er moet een drastische reductie komen van het aantal profielen in het mbo en het aantal afdelingen in het vmbo

Er bestaat in het onderwijs overeenstemming als het gaat over de noodzaak van reductie van het aantal profielen in de kwalificatiestructuur in het mbo. Hoewel dispuut over het wenselijke aantal profielen veel stof heeft doen opwaaien, is er veel minder onenigheid over de noodzaak om tot een grotere transparantie en beperking van de keuzemogelijkheden te komen. Het wordt genoemd als één van de mogelijkheden om de studiekeuze voor vmbo-doorstromers te vereenvoudigen en daarmee de uitval en studiewisseling te beperken.

De huidige verandering in de kwalificatiestructuur voor het mbo sluit derhalve uitstekend aan bij wens in het vmbo om tot vereenvoudiging te komen.

Parallel aan de ontwikkeling in het mbo speelt ook in het vmbo de kwestie van de vereenvoudiging van de structuur. Het beeld is echter minder eenduidig dan in het mbo. Enerzijds is er sprake van een loslaten van de afdelingstructuur. Steeds meer scholen kiezen voor een sectorstructuur. Anderen, zoals Axis, gaan nog verder en bepleiten intersectorale programma's los van de traditionele indeling.

Anderzijds lijkt het aantal programma's in de bovenbouw van het vmbo eerder toe dan af te nemen. Scholen benutten de toegenomen inhoudelijke vrijheid om tot eigen

invullingen te komen, daarbij inspeland op de wens van meer vraaggerichte onderwijsinhouden.

Het in deze notitie gestarte pleidooi voor het onderbrengen van de vmbo-kop en het mbo in één kwalificatiestructuur heeft met name ook op dit aspect betrekking. Voor het mbo is in de kwalificatiestructuur gekozen voor een combinatie van een vast, een differentiatie- en een flexibel deel in elk profiel. Een dergelijke opzet zou voor het vmbo (kop) ook duidelijk richtinggevend kunnen zijn.

Helaas moet worden geconstateerd dat de, voor dit punt wezenlijke, domeinindeling in het beroepsonderwijs nog niet de brug tussen vmbo en mbo slaat. Er is duidelijk gekozen voor het eerst binnen het mbo 'regelen' van de domeinindeling en pas later de link met het vmbo te maken. Daarvoor is het nodige te zeggen tegen de achtergrond van de complexe belangenstructuur in het mbo en de moeizame wordingsgeschiedenis van de nieuwe kwalificatiestructuur (althans het format daarvoor). De domeinindelingen is eerst en vooral een *instrument* om transparantie en herkenbaarheid te bieden voor de onderwijsdeelnemer. Het lijkt dan ook een gemiste kans om de parallelle ontwikkeling in het vmbo niet direct te betrekken in de verandering.

Verantwoordelijkheden

De discussies over domeinindeling, afdelingenstructuur en sectorindeling speelt zich af op het grensvlak tussen kwalificatiestructuur en inrichting van onderwijs. Een transparante kwalificatiestructuur is een voorwaarde voor een heldere inrichting van het onderwijs, maar geen voldoende voorwaarde. Primair het scholenveld zelf (BVE-Raad) zou met een voorstel moeten komen waarin een raamwerk voor programmatische indeling wordt geboden, dat zowel in het mbo als in het vmbo soulaas biedt bij het groeperen van programma's. In elk geval zou het moeten gaan om een gemeenschappelijk raamwerk, zodat vanuit één gezichtspunt wordt gekozen voor indelingen. Het verdient aanbeveling om de programmatische diversiteit en indelingsprincipes in het vmbo en mbo nader en in onderling verband te onderzoeken. Een overzichtsstudie kan aanknopingspunten bieden voor eenduidig kader. Nadrukkelijk zou daarbij ook gekeken moeten worden naar de lokale initiatieven die nu worden ontplooid om tot programmatische afstemming te komen.

Colo is eerst aangewezen om de relatie met de kwalificatiestructuur op dit punt te onderzoeken en - aansluitend op het onderzoek - met suggesties te komen voor mogelijkheden die in de kwalificatiestructuur gerealiseerd kunnen worden.

4.3 De lijn van algemene vorming moet van het vmbo doorlopen in het mbo

Het mbo heeft de wettelijke taak van drievoudige kwalificering, voor het beroep, voor de maatschappij en voor de doorstroom naar vervolgonderwijs. Dat laatste aspect wordt tegenwoordig overigens terecht steeds meer opgevat als een kwalificering voor levenslang leren en *leren* leren. In de nieuwe kwalificatiestructuur is veel aandacht besteed aan het formuleren van competenties op het gebied van algemene vorming, ofwel burgerschapscompetenties en van zogenaamde leercompetenties (op sommige momenten in de discussies ook wel loopbaancompetenties genoemd).

Hiervoor hebben we gewezen op het duale karakter van het vmbo, enerzijds als algemeen vormend, funderend onderwijs, anderzijds als onderdeel van de beroepskolom. De voorgestelde splitsing in een basisgedeelte en een kopgedeelte zou de suggestie kunnen wekken dat het algemeen vormende deel uitsluitend zou moeten worden voorbehouden aan het basisgedeelte. Dat is niet het geval. In feite zou juist in de niet-beroepsgebonden competenties in de kwalificatiestructuur de mogelijkheid gevonden moeten worden om een doorlopende lijn van algemene vorming te creëren, van het vmbo-basisdeel naar het vmbo-kopdeel en mbo. Om dat te kunnen realiseren zou onderzocht moeten worden of en hoe daarin aansluiting bestaat en verbeterd kan worden.

Het creëren van een doorlopende lijn is van groot belang om het probleem van de knip in de onderwijsloopbaan, die nu verschuift naar de overgang vmbo-basis / vmbo-kopdeel, niet te laten uitgroeien tot een nieuwe kloof. In het vmbo-kopdeel moet een geleidelijke verschuiving mogelijk zijn in de balans tussen beroepscompetenties en algemeen vormende competenties. Onderzocht moeten worden of de in de kwalificatiestructuur geformuleerde burgerschaps- en leercompetenties voor die verschuiving voldoende ruimte bieden en of in de formulering van de einddoelen op dit punt de voorwaarden aanwezig zijn voor een adequate aansluiting op de doelen van de (nieuwe) basisvorming. Juist op het punt van de niet-beroepsgerichte competenties is voor de kwalificatiestructuur lang gezocht naar een maatschappelijke legitimering en verankering. Het aspect van de doorlopende leerlijn vanuit het vmbo (basis én kopdeel) zou daarin alsnog moeten worden betrokken.

Aan de kant van het vmbo zijn de, tegenwoordig vaak als essentieel beoordeelde 'algemene' competenties vaak opgenomen in de pre-ambule bij de eindtermen. Ook hier zou gezien moeten worden hoe de geformuleerde doelen aansluiten op de formuleringen in de kwalificatieprofielen.

Verantwoordelijkheden

Het ligt in de lijn van de voorgaande ontwikkelingen op dit punt dat Colo en BVE-Raad hier het initiatief nemen. De verzorgingsstructuur rond het vmbo (landelijke

pedagogische centra, SLO, Cito) speelt, meer nog dan het (georganiseerde) vmbo zelf, een belangrijke rol in de formulering van de eindtermen voor het vmbo. De daar verzamelde expertise zou benut moeten worden bij het creëren van doorlopende leerlijnen.

4.4 De niveau-indeling moet een brug slaan tussen de niveaus in de beroepstructuur en de niveaus van leerlingengroepen in het vmbo en mbo

De afgelopen maanden is een felle discussie gevoerd over de niveau-indeling in het mbo. Onderdelen van de discussie hadden betrekking op de vraag wat nu precies een vakman is en wat een specialist en op de vraag welk niveau thuis hoort in het initieel onderwijs en welk niet. Voor de kwestie van de aansluiting tussen vmbo en mbo is het thema van de indelingsratio meer relevant. De ACOA zwenfelde deze discussie aan door een radicaal voorstel te doen: de niveau-indeling in het mbo zou niet (of minder) de ratio van de beroepstructuur, maar de ratio van het onderwijs moeten volgen, anders gezegd: de niveaus zouden moeten aansluiten bij het niveau van de instroom in het mbo, niet bij de beoogde uitstroom. Er ontstond direct veel weerstand tegen het voorstel, deels ingegeven door inhoudelijk argumenten, deels ook gevoed door belangen van partijen. Van verschillende kanten werd gewezen op de belangen van verschillende partijen in het mbo bij de handhaving van de bestaande niveau-indeling (onder verwijzing ook naar de bekostigingssystematiek). Inhoudelijk is gewezen op het primaat van de beroepstructuur als het gaat om de inrichting van de kwalificatiestructuur. Er is principieel gekozen - overigens ook door de ACOA - voor het laten volgen van de kwalificatieprofielen op de beroepscompetentieprofielen. De vraag luidde dan ook of de niveau-indeling in vier niveaus (vijf als het hbo er nog bij betrokken wordt) daadwerkelijk een afspiegeling is van de beroepstructuur. Hoewel de academische discussie ongetwijfeld wordt voortgezet, lijkt het pleit nu beslecht in het voordeel van de bestaande niveau-indeling. De vier niveaus blijven gehandhaafd. Daarmee zijn een aantal achterliggende, voor de doorstroom relevante problemen evenwel nog niet opgelost. Het niveau 1 (assistent-opleiding) komt in de volgende paragraaf aan de orde. Het belangrijkste probleem is dat van de doorstroomrechten. De ACOA had in zoverre een geldig argument dat voor de doorstroom het mbo tenminste op twee niveaus een volledig onderwijsaanbod zou moeten hebben, ruwweg voor de lage stroom (vmbo basisberoepsgericht) en voor de hoge stroom (vmbo kaderberoepsgericht en theoretisch). De nu gekozen indeling in drie niveaus van vakmanschap (zie par. 3.3) sluit in grote lijnen aan bij de stromen in het vmbo en biedt mogelijkheden om passend door te stromen. Het zal wel een uitdaging voor branches en kbb's zijn om elk beroep op de verschillende niveaus te definiëren en te omschrijven als eigenstandige en niet als cumulatieve entiteiten (volgens het tot nog toe gangbare inclusiviteitsprincipe). Vooral nog lijkt de niveau-indeling hier en daar tot problemen te leiden waar de kwalificatieprofielen op niveau 3 en 4 nog gebaseerd zijn op

het inclusiviteitsprincipe: leerlingen die instromen met bijvoorbeeld vmbo-gemengde leerweg stuiten op problemen omdat de opleiding die zij volgen specifieke beroepsgerichte competenties vooronderstelt die worden verworven in de niveau 2 opleiding.

Hoe straks de niveau-indeling ook wordt ingevuld, voor de doorstroom zou elke mogelijke invulling moeten aansluiten bij de globale niveaus van de instroom. Dat wil zeggen dat er voor elk instroomniveau een volwaardig, zelfstandig aanbod moet zijn en dat de toegang daarvan onvoorwaardelijk is.

Met die laatste eis is direct een teer punt aangeroerd. In de praktijk ervaren ROC's dat het niet voor alle opleidingen zonder meer mogelijk is om vmbo-verlaters te laten instromen. Zij willen aanvullende eisen stellen, omdat zij inmiddels uit ervaring weten wat de kansen op succes zijn bij een bepaald instroomprofiel. Het principe van de aanvullende eisen is - hoe begrijpelijk en terecht ook in de huidige situatie - op termijn niet aanvaardbaar. Het staat haaks op de doelstellingen van de beroepskolom en is een toonbeeld van gebrekkige aansluiting. Het stellen van aanvullende eisen op individueel niveau is altijd mogelijk (na een adequaat assesment), maar het collectief stellen van aanvullende eisen verwijst naar een systeemfout. Of het probleem nu in het vmbo, of in het mbo opgelost moet worden is een oneigenlijke vraagstelling. De doorstroom is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De oplossing zou, in de lijn van de hiervoor gedane voorstellen, gezocht moeten worden in een gezamenlijke (kwalificatie-)structuur en gezamenlijk onderwijsaanbod.

Tot slot een enkele opmerking over de doorstroommogelijkheden *tussen* niveaus in het mbo. Wanneer het, zoals de bedoeling is, daadwerkelijk lukt om de kwalificatieprofielen op de verschillende niveaus als eigenstandige entiteiten te benoemen (zonder inclusiviteit), dan impliceert de doorstroom naar een hoger niveau feitelijk ook de keuze voor een ander beroep. Een sterk verbeterd proces van keuze of determinatie bij aanvang van de studie kan meer duidelijkheid bieden over het best passende en haalbare niveau voor de deelnemer. Daarmee zal de behoefte om in de loop van de studie te wisselen naar een ander niveau afnemen. Daarmee zal ook voorkomen worden dat er, zoals nu, op grote schaal wisseling plaats moet vinden. Wat resteert zijn *individuele gevallen* die na het behalen van een diploma op een lager niveau willen doorstromen naar een hoger niveau. Op individueel niveau is daartegen geen bezwaar. Doorstroomrechten zouden dan ook het karakter kunnen krijgen van een, deels via vrijstellingen gestandaardiseerd intake-assessment (vgl. evc-procedures).

Verantwoordelijkheden

Het mbo heeft gekozen voor handhaving van de bestaande niveau-indeling. De ACOA heeft ook recent in een advies aan de minister weer gewezen op de problemen

met betrekking tot de doorstroom(-rechten) vanuit het vmbo. Het vraagstuk kan langs verschillende lijnen opgelost worden.

Ten eerste zullen brancheorganisaties, KBB's en Colo de intentie moeten waarmaken om daadwerkelijk eigenstandige beroepscompetentie- en kwalificatieprofielen op te stellen voor de verschillende niveaus. Het lijkt erop dat de discussie over de niveau-indeling een meer objectief onderzoek naar de haalbaarheid en de gevolgen van dat streven in de weg heeft gestaan. Zonder de niveau-indeling opnieuw ter discussie te stellen lijkt het nu wel raadzaam om de consequenties verder te onderzoeken, met name wat betreft de aansluiting op van de theoretische en gemengde leerweg op de niveau 3 en 4 in de kwalificatiestructuur, ook in het licht van een mogelijk route van vmbo-t, via mbo naar hbo (zie par. 4.1).

4.5 Niveau 1 in de kwalificatiestructuur moet een eigen regime krijgen, dat op wezenlijke punten kan afwijken van de overige niveaus. De kwestie van de probleemgroep moet worden losgemaakt uit de discussie en vraagt een opzet volgens een eigen ratio

Bij alle discussie over een nieuwe kwalificatiestructuur, de beroepskolom, het nieuwe vmbo en de aansluiting tussen vmbo en mbo speelt in marge voortdurend de vraag van de 'onderkant' een rol. Er is in het onderwijs een categorie van leerlingen/cursisten die maar moeilijk is in te passen in het raamwerk van het reguliere onderwijssysteem. De aanwezigheid van deze leerlingen noopt tot het bedenken van opleidingsmogelijkheden die op gespannen voet staan met de uitgangspunten en systematiek van het onderwijsstelsel: het leerwegondersteunend onderwijs, de leerwerktrajecten en het praktijkonderwijs zijn *fremdkörper* in het vmbo en kunnen slechts met de grootste moeite worden ingepast. Op vergelijkbare wijze worstelt men in het mbo met de assistent-opleidingen en met de veelheid aan remediërende en schakelende trajecten (niveau nul trajecten, twee- en driejarige niveau 1 trajecten).

Er worden voortdurend krampachtige pogingen gedaan om de trajecten voor de 'onderkant' binnen het reguliere systeem te passen. Pogingen die geen recht doen aan specifieke trajecten die voor de doelgroepen nodig zijn en die bovendien de discussie over het 'hoofdstelsel' onnodig compliceren. Meer en meer groeit het besef dat bijvoorbeeld het vraagstuk van de 'onderkant' in het mbo geen kwestie is voor de landelijke kwalificatiestructuur. Voorgesteld wordt hier om een principiële scheiding aan te brengen tussen het onderwijsstelsel dat 80-90 procent van de leerlingen optimaal moet kunnen opleiden en het alternatieve stelsel dat de 10-20 procent leerlingen met sterk afwijkende behoeften moet bedienen. Wat betreft de kwalificatiestructuur wordt voorgesteld om het niveau 1 binnen de structuur te laten bestaan, maar volgens een eigen ratio in te vullen.

Hierna werken we het voorstel en de onderliggende argumentatie nader uit. Daarbij beginnen we dit maal bij de inrichting van het onderwijs, om uit te komen bij de kwalificatiestructuur.

Wat is het probleem?

Het onderwijsaanbod voor de zogenaamde risicogroepen kenmerkt zich door een belangrijke tegenstrijdigheid: het aanbod moet én strikt individueel en op maat gesneden zijn, zowel qua aanpak als doel, én het moet aansluiting houden met het formele onderwijsstelsel, deels om principiële redenen (aansluiting, doorstroom), deels om praktische redenen (bekostiging, regelgeving). De tegenstrijdigheid is goed zichtbaar bij de assistent-opleidingen. In de dagelijkse praktijk gaat het om veelal volledig geïndividualiseerde trajecten. In formele zin wordt - met steeds verdergaande concessies aan de voorwaarden - geprobeerd het niveau 1 binnen de kwalificatiestructuur te houden. Vergelijkbaar is de worsteling met het lwoo en de leerwerktrajecten in het vmbo, waar men zich ook genoodzaakt ziet steeds meer eisen van het formele onderwijssysteem (eindtermen, opleidingsduur, programma-inhouden) los te laten.

Voor een belangrijk deel komt de tegenstrijdigheid voort uit de eis die men zichzelf stelt, dat deelnemers aan dat specifieke onderwijstraject (leerwerktraject, praktijkonderwijs, assistent-opleiding) moeten kunnen doorstromen naar een 'reguliere' opleiding. Om die reden wordt toegewerkt naar formele, landelijk geldende opleidingseisen. Om die reden ook is er een voortdurende spanning met het geïndividualiseerde karakter van de opleidingen.

Waarom is het nodig dat leerlingen in een bijzonder traject kunnen doorstromen naar een reguliere opleiding? Dat komt vooral omdat de bijzondere opleidingen voor een groot deel worden gebruikt als remediërende en schakelende trajecten. In feite bestaat de populatie deelnemers ruwweg uit twee groepen: deelnemers die in potentie een hoger opleidingsniveau (of een andere opleidingsregime) wel aankunnen, maar niet zonder meer, en deelnemers die met de beste wil van de wereld niet zullen passen in het reguliere onderwijs. Die eerste heterogene groep bestaat uit jongeren die een opleidingstekort hebben (taalachterstand, vakachterstand), die tijdelijk niet in het reguliere onderwijs passen (persoonlijke problemen, gedragsproblemen) of van wie niet duidelijk is welke kant ze op willen en wat ze precies in huis hebben aan mogelijkheden. Over het algemeen zijn scholen (vo-scholen en roc's) geneigd geen risico te nemen met dergelijke groepen en hen in te delen op een lager niveau. Behalve uit voorzichtigheid met de leerling, komt die houding ook voort uit een beperkt adaptief vermogen van het reguliere onderwijs. De instroom van de assistent-opleidingen ontstaat voor een belangrijk deel doordat de niveau-twee opleidingen vaak slecht om kunnen gaan met heterogene leerlingengroepen en onderscheiden opleidings- en begeleidingsbehoeften.

Een voorwaarde om het vraagstuk van de ‘onderkant’ los te kunnen maken en volgens een eigen ratio te kunnen oplossen, is dat het onderscheid zichtbaar wordt tussen jongeren die wél en jongeren die niet kunnen instromen in het reguliere onderwijsaanbod. Dat onderscheid is cruciaal, omdat het de tegenstrijdigheid uit het onderwijsaanbod voor risicogroepen kan halen. (In paragraaf 4.7 doen we een voorstel voor een betere determinatie van risicogroepen).

De groep mét potentie om landelijk erkende diploma’s te behalen moet worden opgevangen binnen het reguliere onderwijs, dat voor dat doel sterk verbeterd zal moeten worden. Verbetering is nodig wat betreft de kwaliteit van het onderwijs, denk aan meer praktijkgericht onderwijs, competentieontwikkeling en differentiaties in leerroutes. Verbetering kan daarnaast gevonden worden in speciale remediërende, oriënterende en schakelende voorzieningen, die zonder uitzondering allemaal doorstromen naar een reguliere opleiding tot doel hebben.

De groep zonder potentie om door te stromen kan dan een op het individu toegesneden alternatief traject aangeboden krijgen.

Alternatief onderwijs

Het alternatief onderwijs heeft een aantal wezenlijke kenmerken:

- Het onderwijs kent geen diplomadwang. Vanzelfsprekend is de inzet ook bij deze groep om het maximale uit de ontwikkelingspotentie te halen, maar er geldt geen noodzak om een bepaald formeel eindniveau te behalen. Het eindniveau en de inhoud van het eindniveau zijn individueel bepaald. Dat laat onverlet dat in individuele gevallen altijd de toegang tot een diplomerend traject mogelijk moet zijn. Wanneer blijkt dat een persoon een certificering kan behalen, moet dat altijd mogelijk zijn. Maar het gaat dan om aan het *individu* verbonden mogelijkheden en niet aan het *onderwijssysteem* verbonden mogelijkheden of eisen.
- Landelijke profielen en eindtermen hebben geen bindend karakter voor het alternatief onderwijs. Het is wel mogelijk elementen uit de landelijke profielen te benutten, denk aan de kerncompetenties voor burgerschap en leren. Landelijke brancheorganisaties (en KBB’s) kunnen kwalificatieprofielen aanreiken op assistentniveau, die behulpzaam zijn bij het invullen van individuele opleidingsprogramma’s. Voorop staat evenwel de directe aansluiting op betaald werk. Dat wordt lokaal, regionaal of vaker nog individueel per bedrijf ingevuld. Scholen hebben maximale vrijheid bij de invulling van het programma.
- Het gaat in de alternatieve trajecten om een vorm van *verrijkt* onderwijs: nauwe samenwerking met andere maatschappelijke velden is een vereiste, denk aan de jeugdzorg, arbeidsbemiddeling, welzijnswerk.
- De voorzieningen zijn geen ‘afvalbak’, geen restonderwijs. Het is een hoopgevend signaal dat in de regio men steeds vaker streeft naar hoogwaardige voorzieningen voor deze doelgroepen (huisvesting, organisatie, locatie, onderwijsconcept).

- De scheiding tussen het reguliere en het alternatieve aanbod heeft betrekking op de onderwijshouding, -doelen en -vormgeving. Het gaat niet om een strikte fysieke scheiding tussen het ene en het andere aanbod. Verbondenheid in organisatie, inhoud, werkwijze en locatie met het reguliere onderwijs blijft een wezenlijke voorwaarde voor succes.

Toegang

Het onderwijsaanbod voor de groep van niet-kunners heeft het karakter van een alternatieve leerweg. Een leerweg naast de reguliere vmbo- of mbo-route. Die route is niet vrij toegankelijk. Ouders of jongeren kunnen niet kiezen voor dergelijk onderwijs. Leerlingen worden in die route geplaatst wanneer dat niet anders kan. Het is van essentieel belang om de toegang daarom zorgvuldig te regelen. Onafhankelijke en multidisciplinaire toelatingscommissie bepalen wie kan instromen. In het voortgezet onderwijs ontwikkelt zich langzamerhand een structuur en praktijk die de vorm aanneemt van toekomstige toelatingsstructuur. Multidisciplinaire teams op decentraal niveau (schoollocatie) geven advies over de te volgen route en brede lokale commissies (vgl. permanente commissie leerlingenzorg, PCL) toetsen en formaliseren deze adviezen. De toelatingsbeslissing is daarmee zowel schoolnabij en decentraal, als organisatieonafhankelijk en controleerbaar.

Tot slot is het goed om nogmaals te benadrukken dat geen elk systeem volledig recht kan doen aan de individuele complexiteit van personen en situaties. Daarom mag het alternatief onderwijsaanbod nooit een valkuil worden waar leerlingen met vooraf niet onderkende potentie niet meer uit kunnen komen. Een strikte controle van de toegang tot het onderwijs, hetzij door commissie, hetzij door formele toelatingseisen, mag de ontplooiingskansen van een individu nooit in de weg staan. Het succes van een dergelijk opvatting is verbonden met de vraag of individuele mensen en situaties ook daadwerkelijk op hun individuele merites beoordeeld kunnen worden.

Overwegingen

Eén van de overwegingen om in de jaren negentig een einde te maken aan allerlei niet kwalificerende trajecten in het onderwijs (opvangprojecten, vormingswerk, O&S) was het vroegtijdige 'afschrijven' van grote groepen. Het startkwalificatiebeleid heeft een krachtige impuls gegeven aan het onderwijs om de lat hoger te leggen voor onderwijsgeevenden en voor leerlingen en studenten. Pogingen om het onderwijs aan de kwetsbare groepen geheel in het reguliere systeem te integreren zijn echter minder succesvol geweest. Het lijkt zaak een nieuwe balans te vinden tussen een hoog ambitieniveau voor elke onderwijsdeelnemer en tegelijkertijd een realistische aanpak die niet nodeloos frustrereert maar kansen biedt.

Het onderwijs voor de 'onderkant' is de afgelopen jaren vooral ontstaan door reacties op uitval- en beheersproblemen in het onderwijs. De assistentopleidingen, de leerwerktrajecten en de vele alternatieve routes zijn niet opgezet als onderdeel van een samenhangende visie op het onderwijs voor kwetsbare groepen. Leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs, leerwerktrajecten, REC-cluster4, assistentopleidingen, allerlei curatieve en preventieve opvangvoorzieningen, ouderwets vormingswerk of O&S in een nieuwe jas: de lijst van onderwijsvoorzieningen kan verder worden uitgebreid, maar het beeld is dat van fragmentatie, overlap en gescheiden regelgeving en structuren. Terwijl de stelsel- en inhoudelijke veranderingen voor het vmbo en mbo voortbouwen op een min of meer expliciete onderwijsvisie en -politiek, ligt onder het geheel van onderwijs voor de probleemgroepen geen visie of plan. De tijd lijkt rijp om de toekomst van bijvoorbeeld het praktijkonderwijs, het LWOO, de leerwerktrajecten en de assistentopleidingen in onderling verband te beschouwen.

Natuurlijk spelen ook belangen van organisaties een rol. De ROC's moeten drempelloze instroom bieden en zijn afhankelijk van een buffer om de moeilijkste groepen op te vangen. Zij zullen niet graag de controle over die mogelijkheid uit handen geven, wanneer een deugdelijk alternatief ontbreekt. Landelijke partijen zijn geneigd lang vast te houden aan formele structuren zoals de kwalificatiestructuur, ook als het gaat om bijvoorbeeld de assistent-opleidingen. Daarom lijkt de rijksoverheid de meest aangewezen partij om de lijnen uit te zetten voor het onderwijs aan kwetsbare groepen. Zaken als de toegang, kwaliteitsborging en verbinding met de lokale arbeidsmarkt kunnen door de rijks- en lokale overheid worden gecontroleerd of gestimuleerd.

Hybride structuur voor niveau 1 van de kwalificatiestructuur

Een bijzonder punt van overweging is de positie van de niveau-1 opleidingen in de kwalificatiestructuur. Er zijn voordelen en nadelen verbonden met het onderbrengen van dit type onderwijs in de kwalificatiestructuur. Het grootste nadeel is de opgelegde onderwijsinhoud die de kwalificatiestructuur voorschrijft, althans wat betreft het te bereiken eindniveau. In de praktijk blijkt dat regime in veel gevallen te beperkend om onderwijs op maat te kunnen bieden. Een belangrijk voordeel is echter dat de kwalificatiestructuur de betrokkenheid van branches bij de assistentopleidingen waarborgt en organiseert. Commitment van branches en bedrijven voor dit type onderwijs is van wezenlijk belang voor de arbeidsmarktkansen van de deelnemers.

Beide argumenten, voor en tegen, snijden hout. Het lijkt daarom zinvol om te streven naar een *hybride structuur* voor de niveau-1 opleidingen *binnen* de landelijke kwalificatiestructuur, waarbij:

- binnen de kwalificatiestructuur op niveau 1 kwalificatieprofielen worden gedefinieerd, volgens de gangbare procedures;
- de kwalificatieprofielen *aangereikt* worden als *mogelijkheden* voor formele kwalificatie op niveau 1;
- er vrijheid is om naast de landelijke erkende (en in de kwalificatiestructuur vastgelegde) kwalificatieprofielen *ook andere profielen* te hanteren, hetzij geënt op lokale/regionale afspraken met bedrijven en instellingen, hetzij volledig geënt op de individuele mogelijkheden van de deelnemer.

Daarmee worden wél de voordelen van de kwalificatiestructuur overgenomen, maar niet de exclusiviteit voor wat betreft de aan te bieden profielen.

Een dergelijke hybride structuur heeft zijn wortels zowel in de landelijke structuren, als in de regionale netwerken en samenwerking. De afstemming tussen landelijk en regionaal niveau is een centraal thema voor de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs in de komende jaren. Met name de landelijke organisaties, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, brancheorganisaties en KBB's, zullen een brug moeten slaan tussen hun landelijke structuren en procedures en de regionaal opererende meer of minder autonome organisaties (scholen). Regionaal of lokaal geformuleerde profielen voor niveau 1 moeten door landelijke partijen (brancheorganisaties, KBB's) gemonitord en waar mogelijk erkend worden. Er zou daarvoor een systeem van gelimiteerde erkenning kunnen worden ontwikkeld - gelimiteerd in de zin van regio/bedrijfs-gebonden.

Verantwoordelijkheden

De voor de kwalificatiestructuur verantwoordelijke partijen hebben nog geen eenduidige invulling voor het niveau 1 gevonden. In feite is het niveau 1 vraagstuk, veel meer dan op de andere niveaus, een onderwijskundig vraagstuk. Toch is weldegelijk ook de structuurvraag aan de orde. De onderkant van het arbeidsmarkt- en beroepsgerichte onderwijs ontbeert samenhang, visie en een helder kader voor regionale en landelijke einddoelen. Binnen de kwalificatiestructuur kan het vraagstuk van het niveau 1 onmogelijk bevredigend worden opgelost. Partijen zouden samen met de verantwoordelijken voor het praktijkonderwijs en vmbo (leerwegondersteunend onderwijs) de mogelijkheden moeten onderzoeken van een volwaardig, samenhangend onderwijsaanbod. Het ligt voor de hand dat Colo en BVE-Raad een initiatief voor een breed beraad nemen, waarbij onder meer ook organisaties in het vmbo, het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de rijksoverheid betrokken zouden moeten worden. De inzet zou een inhoudelijk en organisatorisch kader moeten zijn voor het onderwijs aan 'probleemgroepen' en in elk geval niveau 1, het leerwegondersteunend onderwijs, de leerwerktrajecten, het praktijkonderwijs en de vele *grijze* trajecten moeten omvatten. Het lijkt zinvol om op enig

moment ook het speciaal onderwijs (REC's) en de jeugdzorg in de gedachtewisseling te betrekken.

4.6 Het vmbo moet institutioneel worden ingebed in de processen rondom de kwalificatiestructuur

Betrokkenheid van het vmbo bij de totstandkoming van de kwalificatieprofielen in de kwalificatiestructuur is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de inhoudelijke integratie van het vmbo-kopdeel met het mbo. Daarvoor zijn de volgende argumenten te noemen:

- Inbreng van het vmbo moet specifieke elementen verbonden met de vmbo-mbo verbinding waarborgen (onder meer de doorlopende leerlijn algemene vorming).
- Het medeverantwoordelijkheid dragen voor de kwalificatiestructuur door het vmbo vergroot de intrinsieke betrokkenheid bij het mbo.
- Integratie van (vertegenwoordigers van) het vmbo in de overlegstructuren rondom de kwalificatiestructuur versterkt de relatie van het vmbo met de mbo-partners en met partijen uit het bedrijfsleven. Omgekeerd zullen mbo- en arbeidspartijen het vmbo ook als een volwaardige partner (moeten) zien.
- Door het vmbo in de landelijke structuren te betrekken kan er ook een meer richtinggevend invloed van uit landelijk niveau worden ontwikkeld naar de afzonderlijke vmbo-scholen toe (vgl. de relatie tussen BVE-Raad en ROC's).

Hiervoor is al aangegeven dat de huidige organisatiestructuur van het vmbo participatie in landelijke overlegstructuren niet eenvoudig maakt. Nogmaals zij herhaald dat een landelijk vertegenwoordigend orgaan onontbeerlijk is. Bestaande vertegenwoordigende organisaties en platforms kunnen die rol slechts beperkt vervullen.

In feite ligt het probleem van de vertegenwoordiging gecompliceerder dan het opzetten van een landelijk vertegenwoordigend orgaan. Anders dan de ROC's vormen de vmbo-scholen geen grote, zelfstandig opererende eenheden. De slagvaardigheid en handelingsruimte is beperkt door de organisatorische en bestuurlijke inbedding in het voortgezet onderwijs, door beperkte schaalgrootte en door vaak gebrekkige onderlinge samenwerking. Dat betekent dat de basis waarop een landelijke vertegenwoordiging gebouwd zou moeten zijn voor een belangrijk deel nog ontbreekt.

Op veel plaatsen in het land is zichtbaar hoe zich op dit punt een verandering voltrekt. Vmbo-scholen en ROC's zoeken elkaar op en maken afspraken in het kader van doorlopende leerwegen, aansluiting leerwerktrajecten, stagebureaus, bestrijding voortijdig schoolverlaten of gemeenschappelijk gebruik van faciliteiten. Met name als het gaat om typisch beroepsgerelateerde aspecten, zoals stages, heeft het vmbo veel te winnen in de samenwerking met het ROC. Omgekeerd erkennen ROC's in toenemende mate het belang van het vmbo als aanleverende partij bij het voorkomen van uitval

in het eerste leerjaar van het mbo. De ROC's kunnen met hun sterke regionale positie een belangrijke bindende rol spelen als het gaat om de samenwerking met en tussen de vmbo-scholen.

Deze ontwikkelingen in de praktijk wijzen de weg naar een regionale basis voor de organisatie van het vmbo. Regionale clustering van vmbo en ROC's in netwerken lijkt de meest aangewezen weg om het vmbo te organiseren en bovendien de samenhang met het mbo te waarborgen. Deze insteek sluit nauw aan bij de trend in het beroepsonderwijs om de onderwijsvernieuwing zich van onderop te laten ontwikkelen (vgl. Impuls, Axis).

Niet onbelangrijk is vervolgens de vraag hoe de verbinding gelegd kan worden tussen de regionale structuren en het landelijke niveau. Die vraag is niet specifiek voor deze problematiek, maar geldt op een breder vlak in het middelbaar beroepsonderwijs. Mede door de ROC-vorming is het zwaartepunt in het beroepsonderwijs voor een groot deel verschoven van het landelijke naar het regionale niveau. Alle landelijke organisaties in het mbo (brancheorganisaties, KBB's en BVE-Raad) worstelen met de vraag hoe zij de relatie tussen landelijk en regionaal niveau moeten vormgeven. Voor een deel is de regionale aanwezigheid van landelijke organisaties (nog) onderontwikkeld. Voor een ander deel gaat het om de invloedsbalans tussen centraal en decentraal niveau.

Wat betreft de kwalificatiestructuur wordt het gedeeltelijk ontbreken van adequate regionaal-landelijke structuren van de organisaties vooral zichtbaar wanneer bestaande kwalificatieprofielen niet meer voldoen en vernieuwd moeten worden en wanneer op regionaal niveau profielen worden gehanteerd die buiten de kwalificatiestructuur vallen. Dat laatste doet zich momenteel vooral voor op niveau 1.

Natuurlijk gaat het bij deze problematiek ook om machtsvraagstukken: wie heeft de meeste invloed, centraal of decentraal? De nieuwe kwalificatiestructuur biedt een uitstekend kader voor kanalisering van een deel van deze vragen. De gekozen balans tussen verplichte en vrije delen in het kwalificatieprofiel lijkt een evenwichtige oplossing met aandacht voor het regionale en landelijke belang. Behalve om invloed gaat het in belangrijke mate tevens om communicatie tussen regionaal en landelijk niveau. Idealiter zou er sprake moeten zijn van een wederzijdse voeding en terugkoppeling. De bestaande situatie benadert dat ideaal slechts ten dele.

Keren we terug naar de integratie van het vmbo in de regionale en landelijke overlegstructuren. Op beide niveaus lijkt integratie goed te verwezenlijken, kijkend ook naar de huidige praktijkvoorbeelden. Als het gaat om de verbinding tussen beide niveaus heeft het vmbo te maken met vergelijkbare problemen als de andere organen in het mbo (en bedrijfsleven).

Verantwoordelijkheden

Het is aan de vertegenwoordigende en belangenorganisaties in het vmbo (voortgezet onderwijs) zelf om tot een adequate landelijke organisatie en vertegenwoordiging van het vmbo te komen. De overheid kan daarin een stimulerende en waar nodig forceerende rol spelen. Colo en BVE-Raad zouden andermaal op vorming van een landelijk vertegenwoordigend orgaan moeten aandringen en dit feitelijk als voorwaarde moeten stellen voor de realisatie van verdere betrokkenheid van het vmbo bij de kwalificatiestructuur.

Veel ROC's spelen al een actieve rol in het vormen van samenwerkingsverbanden met het regionale vmbo. Landelijke partijen (m.n. de BVE-Raad) zouden een aanzet moeten geven voor de realisatie van een landelijk dekkend netwerk van regionale vmbo/mbo-samenwerkingsverbanden. In principe alle vmbo-scholen en ROC's zouden betrokken moeten zijn in een regionaal netwerk. Het zou daarbij kunnen gaan om één vmbo/mbo-netwerk, of om meerdere op sectorale leest geschoeide netwerken. Van belang is dat een landelijke dekking ontstaat. Op landelijk niveau kan deze ontwikkeling worden gestimuleerd (aanreiken van formats, good practices, tools, subsidies) en worden gemonitord. Het Platform Beroepsonderwijs heeft daartoe al aanzetten ontwikkeld en zou die rol verder kunnen uitbouwen.

Voor de kwalificatiestructuur is met name van belang dat de verbinding tussen het regionale en landelijke niveau wordt ontwikkeld. De BVE-Raad vertegenwoordigt de ROC's en heeft daartoe een eigen, interne structuur ontwikkeld. De KBB's hebben hun netwerken van regionale consultants. Het lijkt erop dat hier nog aanzienlijke winst geboekt kan worden op het punt van de liaisonfunctie tussen regio en landelijk niveau. Onderzocht zou moeten worden of beide of een van beide structuren (BVE-Raad, KBB's) mogelijkheden biedt voor de vmbo-scholen om bij aan te sluiten. Omdat het vmbo vooralsnog niet kan beschikken over een voldoende krachtige landelijke organisatie ligt een ondersteunende rol van BVE-Raad en/of KBB's voor de hand. Wat betreft de KBB's kan Colo een coördinerende taak vervullen op dit punt.

De rijksoverheid is gevraagd om de opbouw van een regionaal-landelijke structuur voor het vmbo mede te ondersteunen. Dat kan in de eerste plaats door opbouwprocessen financieel en anderszins te ondersteunen en in de tweede plaats door er bij partijen op aan te dringen dat genoemde structuur ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

4.7 Onderwijskundige inrichting vmbo-kopdeel

Tot slot van dit hoofdstuk komen we nogmaals terug op het gedane voorstel om het vmbo te splitsen in een basis- en kopgedeelte en op het voorstel om het onderwijs voor de ‘onderkant’ op een andere wijze te organiseren. In de voorstellen ontbreekt een wezenlijke component, namelijk de functie die het vmbo-kopdeel zou kunnen spelen in het beroepskwalificerende traject. Vanzelfsprekend is dat primair een kwestie onderwijskundige inrichting en valt het daarom buiten het kader van de kwalificatiestructuur. Toch lijkt het zinvol op dit punt te kijken naar mogelijke consequenties voor het onderwijs van de geformuleerde voorstel voor de kwalificatiestructuur. Aan de voorstellen voor de niveau-indeling en de invulling van niveau 1 ligt namelijk een belangrijke vooronderstelling ten grondslag: bij start van het beroepsopleidende traject (huidige mbo) moet zo veel mogelijk duidelijk zijn welk niveau en welke richting bij de deelnemer passen.

In paragraaf 4.5 hebben we betoogd dat het onderwijs voor bepaalde categorieën kwetsbare leerlingen zou moeten worden losgemaakt uit het overige reguliere onderwijs. Feitelijk zou de ‘moeilijke’ groep moeten worden gescheiden in leerlingen met en zonder de potentie om een startkwalificatie of meer te behalen. Vanzelfsprekend is het ondenkbaar dat het ooit mogelijk zal zijn om hierbij een honderd procent score te behalen. Naar de aard van de complexe problematiek zal er altijd een marge van onder- of overschatting zijn. Leerlingen die meer in hun mars blijken te hebben dan verwacht en leerlingen die later toch terug blijken te vallen. Voor die individuele gevallen zal altijd de ruimte moeten blijven bestaan om de keuze bij te stellen. De cruciale vraag is echter of het mogelijk is om het proces van kiezen en inschatten drastisch te verbeteren, zodat verkeerde inschatting inderdaad slechts individuele gevallen betreft en niet omvangrijke groepen zoals in de huidige situatie het geval is. Grote aantallen mbo-deelnemers haken af in het eerste studiejaar of veranderen van studierichting of -niveau. Niet alleen vanwege de meest kwetsbare groepen zou de keuze verbeterd moeten worden. Een betere keuze is van wezenlijk belang om het rendement van het mbo te verhogen.

Eén van de redenen waarom de uitval en studiewisseling in het eerste jaar van het mbo zo groot is, is de enorme heterogeniteit van de instroom. In vele opzichten is - bezien vanuit het opleidingsinstituut - het eerste jaar een selectie- en verdelingsjaar. Na een jaar proberen weten student en school beter wat een passende studierichting, leerweg en niveau zijn. Helaas is er dan vaak al wel sprake van negatieve gevolgen. Een groot deel van de deelnemers haakt definitief af en een ander deel heeft op zijn minst de negatieve ervaring van een mislukte keuze.

Assessment

In het verlengde van het competentiegerichte leren wordt veel energie gestopt in instrumenten om de kwaliteiten, potenties en beperkingen van (potentiële) studenten in beeld te brengen. Instrumenten als intredetoetsen en andere meer traditionele vormen lijken nog te zeer aanbodgericht. Andere instrumenten, zoals het portfolio en assessments, vertrekken meer vanuit het individu. De ontwikkeling en het gebruik van dergelijk instrumenten staan, zeker binnen het reguliere onderwijs, nog in de kinderschoenen. Er zijn vele experimenten, maar nog zelden komt het tot een systematisch gebruik. De beslissende factor voor het succesvol gebruik van assessment-instrumenten is de mate waarin het onderwijs in staat is om een omslag van aanbod-naar vraaggericht en van kwalificatie- naar competentiegericht te maken. Individuele assessments hebben pas zin wanneer daaraan een passend gevolg kan worden gegeven in een meer maatwerk opleidingstraject.

In de gedachtenlijn die we hier volgen is het assessment vooral van belang om bij aanvang van het beroepskwalificerende traject een goede inschatting te kunnen maken van wat voor elke persoon de passende route is. Voor het merendeel betekent dat een advies voor de keuze van een bepaalde richting of opleiding, een bepaald niveau en leerweg. Voor een klein deel betekent het een meer dwingend advies om gebruik te maken van het alternatieve onderwijsaanbod.

Propedeusejaar

Een assessment als een momentopname heeft minder waarde dan een over een langere periode opgebouwd oordeel (vgl. portfolio). Om enerzijds een langere periode voor assessment te krijgen en anderzijds het ROC een betere gelegenheid te bieden om de heterogene instroom te verwerken, zou het voorstel uitgewerkt kunnen worden om het kopgedeelte van het vmbo in te vullen als een *mbo-propedeusejaar*. In dat jaar kunnen school en leerling kijken welk beroepskwalificerend traject het beste past bij de interesses en mogelijkheden. De kracht van een dergelijk ‘tussenjaar’ zou erin kunnen liggen dat vmbo-docenten die de leerling al langer kennen samen met mbo-docenten die de vervolgmogelijkheden goed kennen samen met de leerling zelf werken aan een zorgvuldig ‘assessment’. Het propedeusejaar kan tevens benut worden om deficiënties weg te werken en het startniveau van de deelnemer te verhogen.

Overwegingen

Er is een zekere aarzeling als het gaat om op een bepaald moment tot determinatie van de leerling te komen en het vervolg van de onderwijsloopbaan daar op te baseren. Het Nederlandse onderwijssysteem heeft een selectief karakter en velen willen daar-

van weggelaten. De aloude maatschappelijk discussie over de middenschool en basisvorming verwijst naar die aarzeling. Determinatie, zoals voorgesteld - zeker wanneer daar op termijn ook doorstroomrechten aan verbonden zouden worden - vraagt dan ook een aanzienlijk sprong vooruit als het gaat om de kwaliteit van het assessment en het keuzeproces. In elk geval kan een propedeusejaar bijdragen aan een meer zorgvuldige keuze dan nu vaak de praktijk is. In alle gevallen zal het onderwijs moeten kunnen omgaan met 'vergissingen' en door veranderende omstandigheden ook veranderende keuzes.

Het voorstel voor inhoudelijke splitsing van het vmbo en aanhaking van het kopdeel bij de kwalificatiestructuur hangt samen met de optie van het propedeuse/-determinatiejaar. Veranderingen in de kwalificatiestructuur en onderwijsinrichting zouden elkaar moeten versterken en aanvullen. Los van de vraag of met het idee van het propedeusejaar de enige of beste invulling is aangegeven, is van belang dat de in voorgestelde discussies, onderzoeken en ontwikkelingstrajecten telkens de relatie wordt gelegd naar mogelijke onderwijskundige invulling. Ervaringen die zijn opgedaan in de afgelopen periode tijdens de werkzaamheden aan de nieuwe kwalificatiestructuur maken het mogelijk om op realistische wijze om te gaan met gescheiden verantwoordelijkheden en gemeenschappelijke taken.

5 Goed voor de doorstroom

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Bewust is daarbij gekozen voor een relatief vergaand voorstel, namelijk dat van het inhoudelijk onderbrengen van het vmbo (kopdeel) onder de kwalificatiestructuur voor het mbo. Bewust, want het voorstel weerspiegelt een breed gevoelde noodzaak in het vmbo- en mbo-veld om de kloof tussen vmbo en mbo nu daadwerkelijk te dichten. Na jaren van preoccupatie met interne organisatieproblemen is het mbo - en in zekere zin ook het vmbo - nu klaar om een kwaliteitsslag te maken. De grootste progressie is daarbij te boeken in het eerste jaar mbo en in de overgang vmbo-mbo. Vandaar ook de keur van experimenten en lokale en regionale initiatieven.

De voorstellen in deze notitie gaan, allen samengenomen, een stap verder door een breder, samenhangend perspectief te bieden. Leidend is daarbij de doorstroom: een ononderbroken leerlijn voor jongeren met als einddoel de beroepskwalificatie.

Het brede perspectief van de voorstellen neemt echter niet weg dat elk afzonderlijk de voorstellen ook waardevol kunnen zijn voor de huidige praktijk.

In de notitie wordt herhaaldelijk gepleit voor regie en samenhang. In de uitwerking daarvan schuilt echter onmiskenbaar een zekere ambivalentie. De kwalificatiestructuur is bij uitstek een instrument van centrale, landelijke actoren. Het pleidooi voor meer regie zou dus in de eerste plaats aan deze partijen gericht moeten zijn: koepelorganisatie in het onderwijs en het ministerie. De afgelopen periode heeft echter momenten laten zien waarin de koepelorganisaties in het mbo verdeeld waren, waarin het vmbo versplinterd is en waarin het ministerie geen leidend rol ambieert. Daarin moet verandering komen - en lijkt voor een deel ook al verandering te zijn gekomen - wil het pleidooi voor een samenhangende ontwikkeling van vmbo en mbo in vruchtbare aarde landen.

Veel van de vernieuwingskracht lijkt te liggen in de regio. Scholen, bedrijven, lokale overheden en anderen vinden elkaar in gezamenlijke initiatieven die vermindering van uitval, versterking van het beroepsonderwijs en verbetering van de doorstroom tot doel hebben. Hoewel het vanzelfsprekend niet om louter succesverhalen gaat, lijkt toch veel van de gewenste verandering van onderop te komen. Vandaar de ambivalentie om enerzijds tot centrale regie te wensen en een gemeenschappelijke kwalificatiestructuur en anderzijds de hoop te vestigen op de regionale en lokale initiatieven als motor voor de verandering.

In het voorgaande hoofdstuk is onder de noemer van *verantwoordelijkheden* telkens benoemd welke partijen welke stappen zouden moeten zetten voor de realisatie van de

voorstellen. Het 'openstellen' van de kwalificatiestructuur voor het vmbo is niet de zwaarste opgave. Veel ingrijpender is het keuzeproces om het vmbo eenduidig in de beroepskolom te positioneren. Ingrijpend en complex is ook het vervolgens creëren van de voorwaarden om de samenhang van vmbo en mbo onder de kwalificatiestructuur te kunnen realiseren.

Veel elementen van de gedane voorstellen zijn reeds op beperkte schaal terug te vinden in de praktijk. Opgedane kennis en ervaringen kunnen bij de uitwerking van de voorstellen een wezenlijke bijdrage leveren. De positieve ervaringen kunnen tevens worden benut om draagvlak te creëren - in de eerste plaats voor het voeren van een gezamenlijke discussie over vmbo, mbo en kwalificatiestructuur en in de tweede plaats voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie.

De landelijke organisaties in het middelbaar beroepsonderwijs (Colo, KBB's, BVE-Raad, Platform Beroepsonderwijs) zouden voorop moeten gaan in de visieontwikkeling, bij voorkeur met een gemeenschappelijk standpunt. Colo heeft met deze studie een eerste aanzet gegeven voor de discussie.

Essentieel om het gesprek met het vmbo straks ook in openheid te kunnen voeren is een actieve informatievoorziening over de kwalificatiestructuur. Voor velen in het vmbo is de kwalificatiestructuur en de rol die de structuur kan spelen in het beroepsonderwijs nog onbekend. Dat geldt evenzeer voor de structuren achter de kwalificatiestructuur. Alvorens het gesprek met het vmbo aan te gaan lijkt het daarom van belang om zorgvuldig te communiceren welke functies de kwalificatiestructuur heeft voor het mbo.

Gezien de organisatie van het vmbo zou de informatievoorziening en communicatie actief en fijnmazig moeten zijn. De informatie moet actief gebracht worden op het niveau van de afzonderlijke scholen, rekening houdend met de organisatie- en managementstructuur van de scholen.

Colo zou, met het oog op eerdere ervaringen met dergelijke campagnes, in de informatievoorziening en communicatie een voortrekkersrol kunnen opnemen.

Lijst van geraadpleegde sleutelfiguren

P. Cras, Projectmanagement Kwalificatiestructuur
J. Engberts, Time Based Management, Nieuwegein
R. van Gils, Projectmanagement Kwalificatiestructuur
M. Jansen, Albeda College, Rotterdam
M. Klaassen, Scheepvaart en Transport College, Rotterdam
A. Kuiper, ECABO, Amersfoort
M. Mulders, MCM advies bv, De Meern
H. Ritzen, ROC Oost Nederland, Hengelo
J. Westbroek, Esloo Scholengroep, Den Haag

