

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 697

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2023

Met deze brief wil ik een verandering inzetten naar meer waardering voor praktijkgericht onderwijs. Want de samenleving heeft veel behoefte aan praktisch opgeleide mensen, terwijl de waardering voor praktische opleidingen vaak minder is dan die voor de theoretische opleidingen. Het is daarnaast belangrijk dat leerlingen met praktische talenten net zo gewaardeerd worden als alle andere leerlingen. Voor de arbeidsmarkt, maar ook voor hen persoonlijk. Er is een herwaardering nodig, en een inhaalslag om dat voor elkaar te krijgen. Het is van groot belang dat wij onze kinderen en jongeren in het onderwijs een stevige basis bieden. Het is de taak van het funderend onderwijs om alle leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen aan te leren waardoor ze klaar zijn om deel te nemen aan het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Daarbij mag het niet uitmaken wat hun interesse, achtergrond of potentie is.

We zien veranderingen in wat er van leerlingen wordt gevraagd op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dat kan betekenen dat we andere keuzes in het funderend onderwijs moeten maken: in het onderwijsaanbod, het aantal leerroutes¹ of de bepalende toetsmomenten. Daarom wil ik in deze brief, en de gesprekken die ik de komende tijd ga voeren, verkennen wat een volgend kabinet kan doen.

Leeswijzer

Deze brief start met de inrichting van het Nederlandse stelsel voor funderend onderwijs (paragraaf 1). Vervolgens komt de huidige waardering voor praktijkgericht onderwijs aan de orde, gevolgd door een analyse van maatschappelijke ontwikkelingen (paragraaf 2) en de huidige leerroutes in het voortgezet onderwijs (paragraaf 3). Daarna benoem ik de

¹ Met leerroutes worden in deze brief de verschillende leerwegen en schoolsoorten bedoeld: het praktijkonderwijs, de basisberoepsgerichte leerweg, kaderberoepsgerichte leerweg, gemengde leerweg, theoretische leerweg, havo, vwo en het voortgezet speciaal onderwijs.

uitgangspunten voor een noodzakelijke bredere onderwijsdiscussie (paragraaf 4) en het proces dat ik in gang wil zetten om aan de hand van deze uitgangspunten het gesprek te voeren met het onderwijsveld (paragraaf 5). Een eerste duiding om de voor- en nadelen in kaart te brengen van een vijfjarige vmbo-opleiding, op verzoek van het Kamerlid Kwint (SP)², volgt in paragraaf 6. Paragraaf 7 somt de eerste maatregelen op om handen en voeten te geven aan de genoemde uitgangspunten in paragraaf 4. Dit is een verzameling van maatregelen die reeds eerder in deze kabinetsperiode zijn aangekondigd, aangevuld met verkenningen waarmee we keuzes en besluitvorming van een volgend kabinet voorbereiden. Tot slot beschrijft paragraaf 8 het vervolgproces na deze Kamerbrief.

1. Het Nederlandse onderwijsstelsel en de waardering van praktische prestaties

Nederland heeft een gedifferentieerd onderwijsstelsel, gekenmerkt door vroege selectie naar vastgestelde leerroutes en specifieke onderwijsprogramma's in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Daarnaast hebben scholen veel autonomie in het kiezen van een onderwijsconcept, maar is er wel centrale borging via (centrale) eindexamens en extern toezicht op de kwaliteit. Een risico van dit stelsel is dat leerlingen vrij vroeg in een leerroute terechtkomen terwijl deze leerroute niet passend hoeft te blijven bij de ontwikkeling van de leerling. Om de mobiliteit van leerlingen te waarborgen is de mogelijkheid te wisselen van leerroutes in het voortgezet onderwijs of het stapelen van diploma's daarom cruciaal. Een mogelijk voordeel van een gedifferentieerd stelsel is dat leerlingen onderwijs krijgen dat beter op hun niveau aansluit en dat leraren beter op de behoeften van leerlingen kunnen inspelen. Een ander voordeel is de sterke mate van beroepsgerichtheid: de mate (en omvang) van het stelsel dat is gefocust op de educatie van en training in de uitvoering van specifieke beroepen.³

De Onderwijsraad heeft er bovendien op gewezen dat ons Nederlandse stelsel extern gedifferentieerd is. Leerlingen van verschillende schoolsoorten krijgen regelmatig op verschillende locaties les en ontmoeten elkaar daarom te weinig.⁴ Terwijl die ontmoeting in de samenleving wel plaatsvindt en daarvoor is het belangrijk dat leerlingen met uiteenlopende achtergronden elkaar leren kennen en begrijpen. In ons stelsel is een aantal bepalende keuzes gemaakt rond curriculum, het moment van toetsen met als doel een leerling in een leerroute te plaatsen en de inrichting van (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs. Deze keuzes zijn deels tot stand gekomen op basis van de wet- en regelgeving die wij in Nederland kennen en deels wordt dit door scholen in de praktijk vormgegeven.

Onze maatschappij kent veel waarde toe aan prestaties op cognitief en theoretisch gebied. Dit heeft consequenties voor (ons taalgebruik over) de waardering en ontwikkeling van talent. We hebben ons onderwijs zo ingericht dat selectie vooral gebeurt op basis van theoretisch vermogen. Tegelijkertijd is er vanuit de arbeidsmarkt een grote vraag naar meer praktisch talent. Om goed te beoordelen of het huidige stelsel aan de kerntaken voldoet, is het nodig gezamenlijk het fundamentele debat te

² Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 685.

³ Naayer, H.M., M. Spithoff, M. Osinga, N. Klitzing, H. Korpershoek en M.C. Opdenakker (2016). *De overgang van primair naar voortgezet onderwijs in internationaal perspectief. Een systematische overzichtsstudie van onderwijstransities in relatie tot kenmerken van verschillende Europese onderwijsstelsels* (GION onderwijs/onderzoek, Groningen).

⁴ Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren* (Den Haag).

voeren over de vraag wat voor een onderwijsstelsel deze maatschappij nodig heeft. Dat gaat niet alleen over het onderwijsstelsel, dat gaat ook over cultuur en maatschappelijke trends. In mijn ogen is dit onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Zo is de waardering voor het beroepsonderwijs verbonden aan de materiële en immateriële waardering in de samenleving voor vakmensen.⁵ De waardering voor de meer praktische beroepen heeft daarmee ook een weerslag op het imago van het praktijkonderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, en legt druk op bepalende overgangsmomenten. Ouders willen liever niet dat hun kinderen een praktische opleiding gaan volgen, bij de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Er is dus een rangorde in het onderwijs, die veel druk oplevert voor ouders en leerlingen. Daarom moet een discussie over het huidige stelsel nadrukkelijk ook de culturele en maatschappelijke aspecten bevatten. Een verandering in het onderwijsstelsel heeft alleen kans van slagen als die past bij wat de maatschappij en de arbeidsmarkt van mensen vraagt.

2. Meer waardering voor praktijk binnen het hele funderend onderwijs

De afgelopen periode namen we – mede op verzoek van het onderwijsveld – al veel maatregelen om het praktisch onderwijs te versterken. Voorbeelden zijn de invoering van de doorstroomtoets, het versterken van de basisvaardigheden, de herziening van het lesprogramma, de inzet op meer heterogene brugklassen, het vergemakkelijken van de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, de praktijkgerichte programma's in de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo en de havo en het verlengen van Sterk Techniekonderwijs.⁶

Het is belangrijk dat alle verschillende stappen en maatregelen toewerken naar het toekomstbestendig maken van de gehele onderwijskolom, op basis van een breed gedeelde visie op die toekomst. Daarom zoek ik nadrukkelijk de samenwerking met de Minister van OCW in het verder ontwikkelen van het funderend onderwijs. We doen dit vanzelfsprekend niet alleen. We bepalen de richting op basis van de expertise en ervaring van het onderwijsveld zelf. Daarom zijn we in gesprek met docenten, ouders, leidinggevendenden en sectorraden over een langetermijnvisie voor het funderend onderwijs. Die visie moet alle leerlingen – ook de meer praktisch ingestelde – een goede basis bieden voor de maatschappij en het vervolgonderwijs. Dit najaar zijn er regiobijeenkomsten, om zoveel mogelijk onderwijsprofessionals de kans te geven mee te praten over de toekomst van het funderend onderwijs.

2.1. Maatschappelijke ontwikkelingen en trends

De afvlakkende bevolkingsgroei en de vergrijzing, de veranderende arbeidsmarkt, digitalisering en de polarisatie in de samenleving hebben hun invloed op het onderwijs. Het funderend onderwijs moet daarop inspelen en jongeren voorbereiden op een veranderende maatschappij. Zodat ze zich goed kunnen oriënteren op de kansen en mogelijkheden in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Studie- en beroepskeuzes

⁵ Voor een aantal beroepen op mbo-niveau is inmiddels een omslag te zien in de financiële waardering. Het betreft hier bijvoorbeeld het (start)salaris voor een afgestudeerde in mbo procestechniek, ICT, elektro- en installatietechniek en werktuigbouwkunde. Uitgebreide cijfers zijn te zien op de website van het UWV.

⁶ Kamerstukken 31 293, en 31 289, nr. 666; Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 670; Kamerstukken 31 293, nr. 660; Kamerstuk 31 289, nr. 548; Kamerstuk 30 079, nr. 116.

moeten niet bepaald worden door negatieve beelden, maar door een positieve ambitie om met je talent aan de gang te gaan en de heden-daagse uitdagingen te helpen oplossen.

Een andere belangrijke ontwikkeling waartoe het funderend onderwijs zich moet verhouden betreft de hoge verwachtingen die jongeren zelf ervaren in de maatschappij. Dit leidt onder andere tot toenemende prestatiedruk onder leerlingen in het voortgezet onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat de mentale gezondheid van leerlingen verslechtert. Jongeren hebben last van emotionele problemen, gedragsproblemen en concentratieproblemen.⁷ Het Nederlands Jeugdinstituut geeft aan dat het cijfer dat middelbare scholieren hun leven geven al een aantal jaren daalt.⁸ Er zijn aanwijzingen dat vmbo-leerlingen een lager zelfbeeld hebben dan leerlingen van havo of vwo. Het advies van de basisschool hebben zij ervaren als een degradatie of een teleurstelling.⁹ Het zijn deze jongeren die in de maatschappij juist vaak zo nodig zijn. Het is onze taak ervoor te zorgen dat alle jongeren zich gewaardeerd voelen om hun talenten en de opleiding die ze volgen.

2.2. De waardering van kennis en vaardigheden in het funderend onderwijs

Alle leerlingen, ongeacht hun potentie, interesse of achtergrond, moeten een gelijke kans krijgen op een goede ontwikkeling, een passende opleiding en plek op de arbeidsmarkt. Het doel is een waardevolle en gewaardeerde plaats in de samenleving. Dit kabinet heeft daarom ook 1 miljard euro beschikbaar gesteld om te investeren in kansengelijkheid. Dit is ook van breder maatschappelijk belang. We hebben zowel beroeps-opgeleide vakmensen als academisch opgeleide vakmensen nodig. Hierbij staat de waardering voor praktische vaardigheden en het beroepsonderwijs onder druk. Ondanks de hoge kwaliteit van ons beroepsonderwijs, en de goede naam in het buitenland, is het imago van het vmbo, het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) niet positief.¹⁰

Deze scheve balans begint al in het primair onderwijs. Daar draait het in het lesprogramma en in de overgang naar het voortgezet onderwijs vooral om het waarderen van cognitieve (leer)prestaties en veel minder om praktijkgerichte elementen. Het stelsel met de huidige leerroutes in het voortgezet onderwijs, de inhoud van het curriculum en de manier van toetsen in het funderend onderwijs bieden vervolgens niet voor alle leerlingen voldoende ruimte voor de ontwikkeling van hun interesses en talenten. De vroege selectie naar een leerroute met een specifiek onderwijsprogramma beperkt de kansen van leerlingen om zich breed te oriënteren. De smalle leerroutes en focus op cognitieve kennis en vaardigheden zijn niet alleen nadelig voor de leerling, maar uiteindelijk ook voor de arbeidsmarkt. Een voorbeeld hiervan is dat het schooladvies,

⁷ World Health Organization. *Regional Office for Europe (2020). Spotlight on adolescent health and well-being. Findings from the 2017/2018 Health Behavior in School-aged Children (HBSC) Survey in Europe and Canada. International report (WHO, Geneve).*

⁸ In 2021 was de mate van levenstevredenheid onder basisschoolleerlingen en middelbare scholieren op het laagste punt sinds 2001 en gaf 38 procent van de scholieren aan dat zij veel druk ervaren door schoolwerk. Nederlands Jeugdinstituut (3 maart 2022). *Cijfers over prestatiedruk*. Zie: Cijfers over prestatiedruk | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl).

⁹ Van den Bulk, L. (2018). *Later kan ik altijd nog worden wat ik wil. Statusbeleving, eigenwaarde en toekomstbeeld van leerlingen in het voortgezet onderwijs* (Garant, Antwerpen/Apeldoorn).

¹⁰ Het voortgezet speciaal onderwijs bestaat uit drie uitstroomprofielen: dagbesteding, arbeidsmarkt en vervolgonderwijs. In het vervolg van deze brief worden bij het benoemen van het vso meestal het uitstroomprofiel arbeidsmarkt en het uitstroomprofiel vervolgonderwijs (vmbo) bedoeld.

waarvoor onder andere wordt gekeken naar de scores op het leerlingvolgsysteem en de doorstroomtoets, indirect, bepaalt hoeveel praktijkgericht en beroepsoriënterend onderwijs je krijgt. Terwijl dit niet overeen hoeft te komen met de aan- of afwezigheid van praktisch talent bij de leerling. Dit vergroot het risico dat leerlingen niet al hun talenten ontdekken, ontwikkelen en erkend krijgen. Met als gevolg dat een goede keuze voor vervolgonderwijs en daarmee de richting voor hun latere baan mogelijk eenzijdig wordt beïnvloed.

2.3 Toewerken naar gelijke waardering voor leerroutes

Het is dan ook mijn doel om praktische talenten nadrukkelijker op de kaart te zetten, zodat het beroepsonderwijs een positieve en aantrekkelijke keuze wordt naast het wetenschappelijke onderwijs. Om dat mogelijk te maken, wil ik stappen zetten in de hele keten van het funderend onderwijs. Elke leerroute in het funderend onderwijs verdient dezelfde waardering. Ik wil een andere toekomst schetsen en met het onderwijsveld overdenken hoe we het funderend onderwijs kunnen veranderen. Zodat het stelsel recht doet aan alle leerlingen, onderwaardering van talent voorkomt en voorziet in de behoefte aan vakmensen.

In deze brief hanteer ik de volgende definitie voor een praktijkgericht onderwijsonderdeel: een onderwijsonderdeel waarbij leerlingen praktische kennis, vaardigheden en ervaring opdoen over verschillende onderdelen van de arbeidsmarkt of de samenleving, in de vorm van praktische, levensechte en realistische opdrachten binnen en buiten de school. Leerlingen ervaren hoe het eraan toe gaat in de praktijk en leren bredere metacognitieve vaardigheden zoals bijvoorbeeld samenwerken, presenteren, zelfstandig werken en plannen in te zetten in praktische situaties of opdrachten. Praktijkgerichte onderwijsonderdelen kunnen in bijna elk schoolvak worden verwerkt.

Ik wil hierbij geen concessies doen aan de basisvaardigheden. Lezen, schrijven, rekenen, digitale geletterdheid en burgerschap, zijn en blijven de basis van het curriculum. We moeten juist op deze basisvaardigheden doorbouwen met zowel theoretische als praktische kennis en vaardigheden. Vooral in de onderbouw van het voortgezet onderwijs moeten alle leerlingen in aanraking komen met een breed palet aan kennis en vaardigheden. Door in de onderbouw een curriculum aan alle leerlingen aan te bieden met alle vormen van theoretische en praktische kennis en vaardigheden, kunnen leerlingen hun talenten ontdekken en ontwikkelen. Pas in de bovenbouw specialiseren ze zich, met hun profiel- of uitstroomkeuze. Het mag in het funderend onderwijs niet afhangen van de leerroute of je alleen of voornamelijk met theorie of praktijk in aanraking komt. We lopen als maatschappij op dit moment te veel talenten mis, doordat leerlingen kiezen voor studies die zij als «hoger» of kansrijker ervaren.

3. Passende leerroutes voor elke leerling

Een specifiek probleem dat steeds meer scholen ervaren is het organiseren van het onderwijs in de bovenbouw van het vmbo. Dit is een gevolg van dalende leerlingenaantallen, de koppeling van profielvakken aan de (vraag op de) arbeidsmarkt waardoor voortdurende bijstelling nodig is, knellende bevoegdheden en een tekort aan docenten voor de profielvakken. De overheid heeft zich lang gericht op leerroutes met toenemende

focus op algemeen vormende vakken, met minder aandacht voor beroepsopleidende vakken.¹¹

Er is in het huidige stelsel veel ruimte voor niveaudifferentiatie binnen de leerwegen, schoolsoorten en vakkenpakketten. Er is maatwerk voor verschillende (groepen) leerlingen en in de klas wordt er pedagogisch en didactisch gedifferentieerd.¹² Dat is op zichzelf positief, maar de Onderwijsraad stelt de terechte vraag of al die leerroutes wel recht doen aan de capaciteiten van de leerlingen.¹³ Door de verschillende lesprogramma's wordt het wisselen van leerroute moeilijker. En dat maakt het schooladvies van de basisschool en de start in het voortgezet onderwijs steeds bepalender voor de leerloopbaan van de leerling. Dat wordt nog verder versterkt als het basisonderwijs een enkelvoudig advies geeft. We stimuleren daarom dubbele adviezen en zien gelukkig een groeiende trend in die richting.

We gebruiken de mate waarin leerlingen op niveau van het schooladvies blijven presteren, vaak als meetlat voor bijvoorbeeld de kwaliteit van het advies of voor de kwaliteit van het onderwijs op school. Het is echter ook goed om hierbij in gedachten te houden dat het advies op zeer jonge leeftijd komt. Veel experts vinden dat het advies te vroeg komt om iets te kunnen zeggen over hoe leerlingen zich nog ontwikkelen. Doordat leerlingen vervolgens steeds aangesproken worden op het niveau van het advies, kan dat een zichzelf vervullende voorspelling worden.

Het is een zoektocht om een onderwijssysteem te ontwikkelen, waarin we zowel goed in beeld brengen waar leerlingen staan in hun ontwikkeling en wat bij hen past, als flexibiliteit en ruimte bieden voor een brede ontwikkeling. De Inspectie van het Onderwijs adviseerde in de Staat van het Onderwijs van 2022 om bij de overgang van het basis- naar voortgezet onderwijs meer naar de sterke kanten en de interesses van leerlingen te kijken. Dat kan ervoor zorgen dat leerlingen in de best passende route kunnen worden geplaatst en dat ze daar waardering voor krijgen, ongeacht of het een meer theoretische of praktische route is.¹⁴ De aangenomen motie van Kamerleden Beertema (PVV) en Paul (VVD), bouwt daar op voort. De motie vraagt de regering om te onderzoeken hoe in de eindtoets praktische vaardigheden en competenties kunnen worden ingevoerd, voor een bredere advisering.¹⁵

4. De uitgangspunten van een bredere onderwijsdiscussie

Voor het debat met fundamentele vragen over ons onderwijsstelsel wil ik een aantal uitgangspunten bieden. Deze uitgangspunten geven structuur aan het debat en zorgen voor een eerste richting.

Uitgangspunt 1: Een betere balans in het curriculum

Het curriculum van het funderend onderwijs moet in alle schoolsoorten een goede mix zijn van theoretische en praktische elementen. Daardoor krijgen leerlingen beter zicht op hun talenten en mogelijkheden in zowel

¹¹ De invoering van de Mammoetwet (1968), de basisvorming (1993) en het vmbo (1999) hebben bijgedragen aan een verschuiving van beroepsopleidende naar algemeen vormende opleidingen. De kernvakkenregel bepaalt bijvoorbeeld dat algemeen vormende vakken voorwaardelijk zijn voor het slagen.

¹² Hiermee wordt invulling gegeven aan een toezegging van de vorige Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs om uw Kamer een overzicht te geven van (reeds bestaande) mogelijkheden van niveaudifferentiatie in het funderend onderwijs.

¹³ «Later selecteren, beter differentiëren». Vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VII, nr. 218.

¹⁴ Vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VIII, nr. 161.

¹⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 143.

de oriëntatie op een goede vervolgopleiding als voor hun positie in de maatschappij. Een belangrijke voorwaarde hierbij is een goede afstemming tussen de curricula van de verschillende schoolsoorten en de verschillende leerroutes in het voortgezet onderwijs. Daarmee kan de doorstroom op alle schakelmomenten (po naar vo, tussen onderbouw en bovenbouw, tussen leerroutes en van het vo naar het vervolgonderwijs) zo optimaal mogelijk worden gemaakt.

Op dit moment zijn praktijkgerichte elementen vooral in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo (zowel vo als vso), het uitstroomprofiel arbeidsmarkt van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs te vinden. Sinds 2017 heeft het Ministerie van OCW aangegeven dat er meer aandacht moet worden besteed aan praktijkgericht onderwijs binnen de algemeen vormende leerroutes in het funderend onderwijs (vmbo-tl, havo en vwo).

Uitgangspunt 2: Leerroutes en curricula bevorderen doorstroom en mobiliteit

Het voortgezet onderwijs kent in de praktijk veel verschillende leerroutes. Op papier zijn de leerroutes in het vmbo, havo en vwo bovenbouwprogramma's, maar in de praktijk start elke leerroute vanaf het eerste leerjaar. En het is de vraag, zo blijkt uit PISA-onderzoek, rapporten van de Onderwijsraad¹⁶ en publicaties van wetenschappers zoals Louise Elffers, of de leerroutes in de onderbouw van het voortgezet onderwijs wel recht doen aan de capaciteiten. Resultaten van PISA-onderzoek over prestaties van 15-jarige leerlingen op leesvaardigheid en wiskunde laten grote overlap zien tussen de verschillende leerstromen, terwijl de verschillende leerwegen allemaal hun eigen curriculum, niveau, duur en exameneisen hanteren.¹⁷ Het schooladvies voor de overgang naar het vo is met de verschillende leerroutes in de onderbouw steeds bepalender geworden voor de schoolloopbaan van de leerling.^{18 19} De onderbouw is steeds meer een voorbereiding geworden op het bovenbouwprogramma. Vaak zitten vmbo-afdelingen niet in hetzelfde gebouw of niet op dezelfde locatie als de havo- of de vwo-afdelingen. Scholen voor praktijkonderwijs en/of het vso staan helemaal op aparte locaties. Dat betekent dat wisselen tussen leerroutes soms ook betekent dat er van gebouw, locatie of zelfs school gewisseld moet worden.

De onderbouw van het voortgezet onderwijs verdient daarom een nieuwe positionering. De onderbouw moet alle leerlingen een brede oriëntatie bieden voor de ontwikkeling van hun talenten. Hierbij hoort de mogelijkheid om te kunnen wisselen van leerroute. Bovendien is het belangrijk dat leerlingen van verschillende leerroutes elkaar ontmoeten en leren kennen. De ingezette maatregelen rond de doorstroomtoets en het stimuleren van brede brugklassen gaan we verder verkennen en waar nodig versterken. Tegelijk moet er ruimte blijven in het stelsel voor leerlingen die sneller kunnen doorstromen naar een leerroute of onderwijsprogramma waardoor zij kunnen excelleren, hetzij op meer cognitief gebied (gymnasium) of op meer praktijkgericht onderwijs (bijv. in het beroepsgerichte deel van het vmbo).

¹⁶ Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag.

¹⁷ Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Maassen, N. A. M., & Meelissen, M. R. M. (2019). *Resultaten Pisa onderzoek 2018 in vogelvlucht* (Universiteit Twente, Enschede). Zie: https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/160130971/Resultaten_PISA_2018_in_vogelvlucht.pdf.

¹⁸ Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Amsterdam.

¹⁹ Onderwijsraad (2021). Later selecteren, beter differentiëren.

Uitgangspunt 3: Leerling in beeld op overgangsmomenten

De advisering en toetsing in het funderend onderwijs op bepalende overgangsmomenten moet een afgewogen mix zijn tussen het beoordelen en waarderen van zowel praktische als theoretische leervorderingen. Hierbij dienen ook minder goed toetsbare vaardigheden van leerlingen en leervoorwaarden te worden meegenomen. De advisering en toetsing moet leerkrachten, ouders en leerlingen een goed beeld geven van de mogelijkheden van een leerling voor beroeps- en wetenschappelijke onderwijs, en hoe dat aansluit bij de interesses van de leerling.

Uitgangspunt 4: Het werkveld als verrijking voor kwaliteit, oriëntatie en actualiteit

De betrokkenheid van het werkveld kan zorgen voor een betere oriëntatie op de wereld buiten de school. In het praktijkonderwijs en het vso gebeurt dit op veel scholen al naar grote tevredenheid. Voor de praktijkgerichte delen en vakken in de onderbouw van het overige vo kan de betrokkenheid van het werkveld zorgen voor een actueel curriculum en een goede aansluiting op de ontwikkelingen in het beroepenveld. Van de betrokkenheid van bedrijven of instellingen bij het onderwijs zien we al goede voorbeelden in het praktijkonderwijs en het vso, net als bij Sterk Techniekonderwijs en de praktijkgerichte programma's (in vmbo-gl/tl en havo). Het betrekken van het werkveld in het vmbo brengt echter ook uitdagingen met zich mee voor scholen, vervolgopleidingen, bedrijven en instellingen. Het is daarom noodzakelijk met het werkveld te verkennen wat de toegevoegde waarde kan zijn om leerlingen in aanraking te brengen met verschillende beroepsmogelijkheden voor een betere oriëntatie en het ontdekken van interesses en talenten. Niet in de laatste plaats omdat een snel veranderende maatschappij en arbeidsmarkt ook vraagt om een leven lang leren en dus ook om (een basis voor) een leven lang oriënteren.

Uitgangspunt 5: Voldoende en goed gekwalificeerde leraren

Leraren zijn cruciaal voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Het lerarentekort is een groot probleem voor de kwaliteit van onderwijs.²⁰ Het tekort aan leraren in beroepsgerichte vakken (en basisvaardigheden) verdient hierbij specifieke aandacht, net als mogelijkheden voor deze leraren om carrièrestappen te kunnen maken.²¹ De verwachting is dat er in de komende jaren veel leraren in beroepsgerichte vakken uitstromen op basis van hun leeftijd en dat de instroom in de initiële lerarenopleidingen dit niet kan opvangen. Daar komt nog bij dat veel lerarenopleidingen alleen in deeltijd worden aangeboden omdat er te weinig instroom is voor voltijdopleidingen.²² Het lerarentekort is een blijvend aandachtspunt waar ik samen met de Minister van OCW vol op inzet. De landelijke Werkgroep

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Tendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/rapporten/2022/12/05/tendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-po-vo-en-mbo-2022>.

²¹ Voorwinde, R. (10 december 2020). *Lerarentekort vo loopt de komende jaren op tot 1700 voltijdbanen*. Zie: <https://www.aob.nl/nieuws/lerarentekort-vo-loopt-komende-jaren-op-tot-1700-voltijdbanen/>.

²² Meng, C., Goedhart, R., Dijkman, S., Van de Berg, E., De Graaf, D., Mulder, J., Van Casteren, J., Muskens, M. en Voncken, E. (april 2020). *Sterk techniekonderwijs vmbo: monitor 2020*. NRO, Den Haag. Zie: https://www.sterктеchniekonderwijs.nl/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/04_Sterk-Techniekonderwijs-Monitor-2020_def-002.pdf.

Bevoegd (LWB)²³ heeft inmiddels de handschoen opgepakt rondom de bevoegdheden, eerder verworven competenties en de praktijkvakken.²⁴

5. In gesprek met onderwijsprofessionals, ouders en leerlingen

De kennis en de ervaring van scholen, docenten en ouders zijn onmisbaar. Daarom gaan we in het najaar van 2023 met hen in gesprek over de voorgenomen oplossingsrichting en ambities. Dit doen we in regionale bijeenkomsten met onderwijsprofessionals uit funderend onderwijs en vervolgonderwijs (docenten, leidinggevend en ondersteunend personeel), leerlingen, ouders, vertegenwoordigers van werkgevers en andere betrokken professionals uit het onderwijsveld. Bij elk gespreksonderwerp bepalen we samen de gewenste situatie voor de toekomst en welke stappen we moeten zetten om bij de gewenste situatie te komen. Daarbij speelt ook nadrukkelijk de vraag welke ondersteuning nodig is om het voor de scholen haalbaar te maken en hoe we de stappen dan moeten opbouwen.

Gespreksonderwerp 1: Een betere balans in het curriculum (uitgangspunt 1 en 4)

In dit gesprek ligt de vraag voor hoe er een evenwichtige balans kan worden bereikt tussen praktijkgerichte onderwijselementen en algemeen vormende onderwijselementen. Dit gesprek gaat ook over een kwalitatief hoogstaand onderwijsprogramma met betrokkenheid van het werkveld.

Gespreksonderwerp 2: Leerroutes en curricula (uitgangspunt 2)

Dit gesprek gaat over de vraag hoe we komen tot een stelsel met goed op elkaar afgestemde leerroutes en curricula en waarin goede doorstroom mogelijk is. Dit is een spannende vraag die raakt aan zowel het aantal leerroutes als de duur daarvan. Ook de vragen die ten grondslag lagen aan het besluit tot de nieuwe leerweg, komen terug in dit gesprek.

Gespreksonderwerp 3: Leerling in beeld op overgangsmomenten (uitgangspunt 3)

In dit gesprek stellen we de vraag hoe we kunnen zorgen voor evenwichtige selectie, door te zorgen dat in de leerloopbaan van de leerling op bepalende overgangsmomenten actief alle (leer)vorderingen worden meegewogen op cognitief en praktisch gebied. Dit gaat bijvoorbeeld over het moment van de toetsen die bepalend zijn voor de loopbaan van een leerling en de basis waarop beslissingen van deze omvang worden genomen. Daarnaast speelt de vraag hoe toetsdruk verminderd kan worden door gericht te toetsen én ook andere kennis en vaardigheden in beeld te brengen voor de keuzemomenten binnen de leerloopbaan van leerlingen.

In deze gesprekken wil ik ook de maatschappelijke discussie over het beroepsonderwijs in de maatschappij een plaats geven. Niet alleen de structuur van het stelsel, maar ook het cultuuraspect speelt in de maatschappij en in ons onderwijs immers een belangrijke rol. De rol van

²³ De LWB bestaat uit vertegenwoordigers van de Algemene Onderwijsbond (AOB), het Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten (ADEF), de CNV, de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), de Sectorraad Praktijkonderwijs (SRP), de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (SGO), de Stichting Platforms vmbo (SPV), de Universiteiten van Nederland (UNL), de Vereniging Hogescholen (VH) en de VO-raad.

²⁴ Kamerstuk 27 923, nr. 443, bijlage: Werkplan op hoofdlijnen: samen voor het beste onderwijs.

docenten is cruciaal. Daarom wordt ook uitgangspunt 5, voldoende en goed gekwalificeerde leraren, bij alle gesprekken betrokken.

6. Eerste duiding van een vijfjarige vmbo-opleiding

Tijdens het notaoverleg Curriculum funderend onderwijs en Masterplan basisvaardigheden op 22 mei jl. heeft het lid Kwint (SP) gevraagd om de voor- en nadelen in kaart te brengen van een vijfjarig vmbo (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 685). De VO-raad heeft onlangs haar zorgen geuit over de haalbaarheid van onze ambities rondom de basisvaardigheden.²⁵ Met name door de groeiende taalachterstanden in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen zouden vmbo-leerlingen meer tijd nodig hebben om het gewenste taalniveau te behalen.²⁶

Het pleidooi van de VO-raad staat niet op zichzelf. Dit voorjaar heeft de Stichting Platforms vmbo (SPV) eveneens voor een vijfjarig vmbo gepleit.²⁷ De SPV stelde voor om alle vo-leerroutes vijf jaar te laten duren, zodat voortaan ook elke vmbo-leerling de school verlaat met een startkwalificatie. De SPV beargumenteert dat een zelfde cursusduur het bovendien mogelijk maakt voor vo-leerlingen om vakken op verschillende niveaus af te sluiten. In de loop der jaren is een vijfjarig vmbo vaker ter sprake gekomen.²⁸ Door middel van een extra jaar zou de aansluiting van het vmbo op het mbo versterkt kunnen worden, en zouden de leerlingen op een hoger niveau het mbo in kunnen stromen. Op deze eerdere adviezen werd wisselend gereageerd door bestuurders, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders.²⁹ Voor de meer kwetsbare leerlingen zou een vijfjarige leerroute met een startkwalificatie ter afsluiting interessant kunnen zijn, maar een langer verblijf op de vo-school is niet per definitie voor elke leerling de beste oplossing. Ook de Tweede Kamer was toentertijd niet unaniem enthousiast over een vijfjarig vmbo.³⁰

Het vmbo staat voor verschillende grote uitdagingen, waaronder de onvoldoende beheersing van rekenen en taal. Met name in het vmbo halen veel leerlingen aan het einde van de onderbouw de fundamentele niveaus voor taal- en rekenen niet. Bij de leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen is de daling in leesvaardigheid het grootst. Bij de leerlingen in de gemengde en theoretische leerwegen is de daling in rekenvaardigheid het grootst.³¹ De combinatie van de huidige vierjarige cursusduur en het curriculum bieden nauwelijks tot geen ruimte voor nieuwe programmaonderdelen. Het huidige vmbo-curriculum is, afhankelijk van de leerroute, een combinatie van algemeen vormende vakken, profielvakken en beroepsgerichte keuzevakken. Zo krijgen leerlingen die vmbo-bb, vmbo-kb en vmbo-gl volgen in vier jaar een

²⁵ Brief aan de Vaste Kamercommissie OCW van 17 mei 2023, zie Ambitieuze doelen voor basisvaardigheden in het funderend onderwijs – VO-raad.

²⁶ In het vso is deze situatie anders doordat de mogelijkheid tot gespreide staatsexamens bestaat. Leerlingen kunnen daardoor langer op het vso blijven.

²⁷ SPV, *Gelijke kansen? Dan naar een vijfjarig V(MB)O!* van 8 februari 2023, zie: *Gelijke kansen? Dan naar een vijfjarig V(MB)O!* – Stichting Platforms vmbo.

²⁸ MBO raad, JOB en NRTO, *Tien bouwstenen voor een toekomstbestendig beroepsonderwijs* van 29 april 2015, zie: 10 bouwstenen voor een toekomstbestendig mbo | MBO Raad; Rosenmöller, P. & Nierop, J. van, *VO-raad en SPV roepen Tweede Kamer op om te investeren in vakmanschap*, van 8 juni 2016; Zijl, J. van, P. Rosenmöller, F. Leijinse, *Gelijke kansen? Verleng dan het vmbo tot vijf jaar, het mbo weer tot vier en de havo tot zes jaar*, in: de Volkskrant van 30 januari 2023, zie: *Opinie: Gelijke kansen? Verleng het vmbo dan tot vijf jaar, het mbo weer tot vier en de havo tot zes jaar* (volkskrant.nl); Stichting Platforms vmbo (SPV), *De toekomst van het beroepsgerichte programma in het vmbo* (februari 2022).

²⁹ Kamerstukken 31 524 en 30 079, nr. 311.

³⁰ Kamerstukken 31 524 en 30 079, nr. 297.

³¹ Inspectie van het onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht. (Bijlage bij Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 161).

praktische opleiding tegen de achtergrond van een beroepsgericht profiel, terwijl de leerlingen in vmbo-tl veelal avo-vakken volgen. Dit is een precaire balans tussen praktijk en theorie. In de komende maanden zal ik onderzoeken in hoeverre een vijfjarig vmbo een oplossing biedt voor de uitdagingen van het vmbo. Hierbij zijn verschillende varianten van een vijfjarig vmbo denkbaar met elk eigen voor- en nadelen. Een vijfjarige vmbo-opleiding is een ingrijpende maatregel. Niet elke leerling zal deze extra tijd nodig hebben. Daarnaast zal een generiek extra jaar niet voor iedereen motiverend werken. De nadere verkenning van een vijfjarig vmbo zetten we de komende maanden voort, met oog voor onder meer de juridische, financiële en curriculaire factoren en de ervaringen met de pilot zesjarige havo³² en doorlopende leerroutes.

7. De eerste concrete maatregelen

Vooruitlopend op de gesprekken over de langere termijn en het toekomstbeeld van het funderend onderwijs, zetten we al de eerste concrete stappen in de voorgestelde richting. Deze stappen zijn een voortzetting van lopend beleid of zijn voorbereidend op vervolgstappen zonder mogelijkheden uit te sluiten. Bovendien kunnen deze maatregelen uitgevoerd worden binnen de begroting van OCW. Ze vormen een solide platform om de komende jaren op voort te bouwen.

Naast de reeds ingezette maatregelen voor basisvaardigheden en de curriculumvernieuwing, wil ik in het primair onderwijs verkennen hoe we praktijkgerichte vaardigheden in de schoolpraktijk kunnen stimuleren en op termijn verankeren:

Praktijkgerichte elementen in de dagelijkse praktijk

- We verkennen hoe we leraren kunnen ondersteunen in het observeren, waarderen en administreren van praktische vaardigheden: hiervoor halen we ervaringen en best practices op en betrekken we lerarenopleidingen, waarbij we erop letten dat ruimte om deze vaardigheden te waarderen niet zorgt voor een te grote extra last op de schouders van de leraar;
- We zetten in op het verzamelen en uitdiepen van bestaande kennis en best practices bij aanbieders van leerlingvolgsystemen (LVS) en aanbieders van leerling-administratiesystemen (LAS) in het observeren en registreren van praktijkgerichte vaardigheden.

Zichtbaar maken van kerndoelen en onderzoek naar meetbaarheid praktische kennis en vaardigheden

- Om praktijkgerichte vaardigheden beter te waarderen, werken we aan heldere en meetbare kerndoelen die beschrijven op welke praktijkgerichte vaardigheden het primair onderwijs zich richt. In het huidige en toekomstige curriculum staan op veel plekken expliciete verwijzingen naar praktische kennis en vaardigheden. Dit was ook de wens van uw Kamer in de motie-Bruins.³³ Denk hierbij aan het praktisch onderzoeken, ervaren en maken van bepaalde concepten.
- Deze praktische kennis en vaardigheden zijn vaak minder meetbaar, maar niet minder belangrijk. Daarom zet ik onderzoek uit om te bezien hoe we praktische kennis en vaardigheden beter meetbaar en beter te waarderen kunnen maken. Echter, we kunnen de aanbevelingen van dit onderzoek pas concreter maken wanneer de nieuwe kerndoelen er daadwerkelijk liggen. Anders richten we de toetsing in op een

³² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

³³ Kamerstukken 31 289 en 30 079, nr. 299.

verouderd curriculum. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen er stappen gezet worden om praktijkgerichte vaardigheden te toetsen, zoals in de toetsen van het leerlingvolgsysteem of in de doorstroomtoets.

Ook in het voortgezet onderwijs passen enkele concrete maatregelen al in de voorgestelde richting en eventuele vervolgstappen. Dit gebeurt naast de reeds ingezette maatregelen voor basisvaardigheden en de curriculumvernieuwing. Het gaat om de volgende maatregelen:

Beroepsgerichte examenprogramma's in de bovenbouw van het vmbo

- Starten met het actualiseren van de beroepsgerichte examenprogramma's in de bovenbouw van het vmbo, zodat deze beter aansluiten op de actualiteit van de beroepspraktijk en de ontwikkelingen in het beroepsonderwijs;
- Het onderzoeken van de mogelijkheden om profiel- en keuzevakken in het vmbo op hoger praktisch niveau (corresponderend met mbo, havo, hbo of vwo) aan te bieden, waardoor de vmbo-leerlingen op hun eigen school toegang hebben tot een uitdagender aanbod;
- Het stimuleren en ondersteunen van initiatieven voor buitenschools leren en het afsluiten van keuzevakken in het vmbo.

Praktijkgerichte programma's in vmbo, havo en vwo

- Het vrijwillig invoeren van het praktijkgerichte programma in de gemengde leerweg/theoretische leerweg van het vmbo vanaf schooljaar 2024–2025³⁴ en
- Het voortzetten van de pilot voor praktijkgerichte programma's in het havo³⁵;
- Het onderzoeken van de wenselijkheid van het invoeren van het praktijkgerichte onderwijs-elementen in het vwo.

Versterken van het technisch onderwijs

- Het versterken en uitbouwen van de deelname aan de SKILLS vak-wedstrijden, met als doel de SKILLS vakwedstrijden in een breder aanbod van leerroutes terug te laten komen;
- Het doorzetten en uitbouwen van de initiatieven die met de regeling Sterk Techniekonderwijs in gang zijn gezet.³⁶

8. Hoe verder?

In het najaar van 2023 worden gesprekken georganiseerd met onderwijs-professionals uit funderend onderwijs en vervolgonderwijs, leerlingen, ouders, vertegenwoordigers van werkgevers en andere betrokken professionals uit het onderwijsveld. Dit doen we in de vorm van een aantal regiobijeenkomsten waarbij de onderwerpen centraal staan die ik in paragraaf 5 heb genoemd. De volgende stap is aan een volgend kabinet, dat op basis van deze gesprekken, in een vervolgbrief én met de beleidsreactie op het SPV-advies *De toekomst van het beroepsgerichte programma in het vmbo* (inclusief nadere duiding van een vijfjarig vmbo) goede keuzes kan maken voor een vervolg. In dit gehele proces voor de

³⁴ Zoals in de Kamerbrief over praktijkgerichte programma's vmbo wordt aangegeven, bereidt OCW verdere besluitvorming voor t.a.v. het definitieve aanbod praktijkgerichte programma's, het vrijwillige of verplichte karakter van het vak in de gl/tl en de bekostiging. Kamerstuk 31 289, nr. 548.

³⁵ Kamerstuk 31 289, nr. 548.

³⁶ Kamerstuk 30 079, nr. 116.

totstandkoming van een visie op het funderend onderwijs werk ik samen met de Minister van OCW.

Het is belangrijk en noodzakelijk om dit gesprek nu te voeren. We zien in de maatschappij dat praktisch opgeleide talenten niet de waardering krijgen die ze verdienen, en daar moeten we snel iets aan gaan doen. Leerlingen hebben recht op goede basisvaardigheden en brede ontwikkeling maar ook op waardering van al hun talenten. Daardoor kunnen zij met zelfvertrouwen en zelfkennis en voldoende basis een keuze maken voor een vervolgopleiding die bij hun ontwikkeling past.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul