

Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken

**Vijfentwintig jaar middelbaar beroepsonderwijs in
Nederland: terug- en vooruitblik**

Ben Hövels
Karel Visser
Hans Schuit

Nijmegen, oktober 2006

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA)
in samenwerking met CINOP Expertisecentrum

Inhoudsopgave

0	Inleiding	1
1	Centrale analyseperspectieven	3
2	De pre-WEBse periode: van vóórspel naar WEB	9
2.1	Reacties op 'het gat in de mammoetwet'	9
2.2	Betrokkenheid van sociale partners op landelijk niveau	11
2.3	'Dualisering'	15
2.4	Voorzieningen voor de 'onderkant' en de 'startkwalificatie'	18
2.5	De zelfstandige school	21
3	Kwalificatiestructuur en kwalificaties	23
3.1	Kwalificatiestructuur als sociaal construct	23
3.2	Constructie volgens een tweetrapsraket	23
3.3	De wending naar competenties	24
3.4	De verdere ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur	26
3.5	Betekenisvolle afbakening van kwalificaties	27
4	De bpv: lerend werken – werkend leren	29
4.1	Parallele wegen: bol en bbl	29
4.2	Populariteit van beide leerwegen	31
4.3	De bpv onder druk én als perspectief	32
4.4	Bereidheid van bedrijven als achilleshiel	33
5	De onderkant van het opleidingsgebouw	37
5.1	Beroepsonderwijs aan risicoleerlingen in vogelvlucht	37
5.2	Arbeidsmarktperspectief	38
5.3	Deelnemersperspectief	40
5.4	Potentiële betekenis van AKA-opleidingen	41
6	Opleidingen en macrodoelmatigheid	43
6.1	'Modieuze' opleidingen	43
6.2	Arbeidsmarktperspectief en deelnemersperspectief	44
6.3	Valkuilen en keerzijde	47
6.4	Behoeftte aan onderzoek en conceptuele onderbouwing	47
7	Uitdagingen voor de toekomst: een agenda	49
7.1	Inleiding	49
7.2	Flexibiliteit en kwaliteit van de kwalificatiestructuur	49
7.3	Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven	53
7.4	Segmentering en samenhang	54
7.5	Professionalisering	57

8 Samenvatting en beschouwingen	61
8.1 Van wisselende perspectieven naar één noemer: kernconclusie	61
8.2 Fundamenten en piketpalen van de WEB	62
8.3 De realiteit van beleid en praktijk: vier aandachtsvelden	63
8.4 Intermezzo: stimuleren van doorontwikkeling	68
8.5 Noodzakelijke krachtenbundeling	69
8.6 Tot slot: een beleidsagenda	70
Geraadpleegde literatuur	73
Bijlage 1	81

0 Inleiding en leeswijzer

De Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA) is met ingang van 1 september 2006 formeel geëxpireerd. Sommigen zullen dat jammer vinden, anderen als een verademing beschouwen. Hoe het ook zij, de ACOA vond het waardevol om aan het eind van haar bestaan nog een aantal kritisch-constructief bedoelde aanbevelingen te doen over essentiële punten in de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs. Zij heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) te Nijmegen gevraagd om in samenwerking met CINOP Expertisecentrum als basis daarvoor een terugblik te geven op 25 jaar middelbaar beroepsonderwijs en belangrijke uitdagingen voor de toekomst te formuleren. Het voorliggende rapport is het resultaat van deze terugblik.

Natuurlijk kent het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland een langere historie dan 25 jaar. De termijn van 25 jaar is gekozen omdat zich aan het begin van de jaren tachtig met het Open Overleg Wagner en met het Accoord van Wassenaar een zwenking heeft voorgedaan in het denken over beroepsonderwijs die ook van grote betekenis is geweest voor de totstandkoming van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

Het middelbaar beroepsonderwijs omvat een complex en gevarieerd veld. De pretentie van de terugblik is niet om uitputtend verslag te doen van ontwikkelingen die zich de afgelopen 25 jaar op dit veld hebben afgespeeld, maar te focussen op een aantal kernpunten daarin. Er is selectief te werk gegaan bij de keuze van accenten die gelegd zijn, en evenzeer bij de analyse van de ontwikkelingen. Percepties en visies van de onderzoekers zelf hebben hier onontkoombaar een rol gespeeld.

Geprobeerd is om kernontwikkelingen in het middelbaar beroepsonderwijs te beschouwen vanuit twee centrale perspectieven, te weten een sociaal-economisch en een sociaal-integratief perspectief.

In *hoofdstuk 1* wordt de keuze voor deze twee perspectieven toegelicht aan de hand van een korte terugblik die een ruimere termijn dan 25 jaar beslaat. *Hoofdstuk 2* bevat een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de pre-WEBse periode vanaf begin jaren tachtig, en focust met name op elementen daarin die uiteindelijk in de WEB terechtgekomen zijn. De hoofdstukken daarna gaan in op kernontwikkelingen sinds de invoering van de WEB, en doen dat aan de hand van een aantal thema's die ook nu hoogst actueel zijn in discussies over het middelbaar beroepsonderwijs. *Hoofdstuk 3* behandelt het thema kwalificatiestructuur en kwalificaties, *hoofdstuk 4* het thema beroepspraktijkvorming (bpv), *hoofdstuk 5* het thema 'de onderkant' en *hoofdstuk 6* het thema macrodoelmatigheid.

Het rapport besluit met *hoofdstuk 7* over belangrijke uitdagingen waar het middelbaar beroepsonderwijs voor staat, en met een samenvatting en beschouwingen in *hoofdstuk 8*.

Niettegenstaande of wellicht juist dankzij de selectieve accentleggingen, is gepretendeerd om in het rapport een integrale doorkijk te geven in de complexe wereld van het middelbaar beroepsonderwijs, een wereld bovendien waarin de hectiek en de waan van alledag soms een overzichts-blik verhinderen. En juist voor een sector in ons onderwijssysteem die zo belangrijk is voor de toekomstkansen van zoveel mensen én voor de ontwikkelingsmogelijkheden van ons arbeidsbestel, lijkt een dergelijke blik meer dan gewenst.

1 Centrale analyse-perspectieven

Deze studie is geïnspireerd door de behoefte aan een beleidsgerichte analyse van ontwikkelingen die het middelbaar beroepsonderwijs heeft doorgemaakt en nog doormaakt. Zij is niet alleen bedoeld om een systematisch overzicht te geven van belangrijke ontwikkelingen in het beleid en de praktijk van 25 jaar middelbaar beroepsonderwijs, maar vooral ook om daarmee gefundeerde handreikingen te bieden voor het formuleren van uitdagingen en waar mogelijk oplossingsrichtingen voor beleid en praktijk.

Vóórop staat de kernvraag naar de *responsiviteit* van middelbaar beroepsonderwijs. Met andere woorden de vraag staat centraal in hoeverre het mbo in staat is c.q. de potentie heeft om adequaat te reageren en te anticiperen op eisen die vanuit de voor haar relevante omgeving worden gesteld en op veranderingen in die omgeving. In deze studie is getracht antwoorden op die vraag te formuleren door ontwikkelingen gericht te analyseren vanuit een bepaalde bril, vanuit bepaalde perspectieven. Responsiviteit is immers niet een éénzinnig, objectiveerbaar gegeven, maar is voor meerdere interpretaties vatbaar.

Wélke de centrale perspectieven in deze studie zijn ontleen we allereerst aan een korte blik op belangrijke overwegingen die de afgelopen decennia de positie van het beroepsonderwijs hebben bepaald. Op grond daarvan kiezen we voor twee centrale perspectieven: een sociaal-economisch perspectief en een sociaal-integratief perspectief. Deze twee perspectieven worden aan het eind van dit hoofdstuk nader geëxpliciteerd op hun actualiteitswaarde.

Een eerste wettelijke regeling: het regionaal-private domein bepalend

Het mbo heeft haar historische wortels in private initiatieven, vanuit de behoefte van industrie en nijverheid aan geschoold personeel. Wij wijzen op een aantal overzichtswerken waarin deze wortels goed zijn gedocumenteerd (o.a. Goudszwaard, 1981 en De Vries, 1988). De ontwikkeling van het mbo tot een volwaardig stelsel van funderend, initieel middelbaar beroepsonderwijs heeft zich pas vanaf het begin van de vorige eeuw voltrokken. In 1919 kwam er voor het eerst een volwaardige wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs, de Wet op het Nijverheidsonderwijs. Binnen die wet kwam in ons land een vrij geschakeerd stelsel van beroepsopleidingen tot stand. De wet kende bovendien het principe van de inbedding van het nijverheidsonderwijs in de behoeften van de regio. Wanneer het 'private' initiatief niet de behoefte aan een of andere vorm van nijverheidsonderwijs aangaf, dan kwam die er ook niet. Mertens beklemtoont dat in tegenstelling tot de systematiek die gold voor het algemeen vormend onderwijs de staat geen scholen voor nijverheidsonderwijs kon oprichten. Hij stelt: 'Er waren géén Rijksnijverheidsscholen; wel bijvoorbeeld Rijks HBS-en en Rijksuniversiteiten. Interessant! De regionale belangen werden vervolgens ook via de besturen van die nijverheidsscholen geëffectueerd; een commitment van de regionale arbeidsorganisaties was vanzelfsprekend: stageplaatsen, excursies, uitwisseling van docenten enz. behoorden tot de normale gang van zaken' (Mertens, 1997, p. 12). Interessant, zouden wij ook vandaag den dag zeggen, maar let wel op dat we inmiddels bijna een eeuw verder zijn!

Een eerste zwenking: ombuiging naar het publieke domein met benadrukking van algemene vorming

De ontwikkeling van het mbo is niet zonder horten of stoten gebeurd, en heeft zich bovendien voltrokken onder wisselende maatschappelijke condities en opvattingen. Mede door de actieve rol die zij zich toeëigende in de economische wederopbouw na WO II raakte de overheid directer betrokken. Zij definieerde het concept en de rol van beroepsonderwijs in het na-oorlogse onderwijssysteem (vgl. Westerhuis, 2006). Uiteindelijk leidde de totstandkoming van de Wet op het Voortgezet Onderwijs in 1968 – de Mammoetwet – tot integratie van het nijverheidsonderwijs als beroepsonderwijs in het stelsel van voortgezet onderwijs.

Een belangrijke achtergrond was dat de bestaande structurering van het nijverheidsonderwijs als niet meer adequaat werd gezien. De tweedeling in het onderwijsstelsel tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs was tevens een maatschappelijke tweedeling en het beroepsonderwijs voelde zich onvoldoende maatschappelijk erkend. Bovendien waren er nogal wat onderwijskundige nadelen verbonden aan de strakke scheiding van systemen: onderwijskundige tussenvormen, vormen van polytechnisch leren waren uitgesloten (vgl. Mertens, 1997). Zeer invloedrijk was onder meer het advies van de commissie-Goote om beroepsonderwijs niet te reduceren tot praktijktraining, maar door een aanbod van algemeen vormend onderwijs een voorbereiding te bieden op geschoolde beroepen. Een sterke benadrukking met andere woorden van het belang van de algemeen vormende component en van de integratie van beroepsonderwijs in het gehele onderwijssysteem. Over het vinden van de goede balans tussen het algemeen vormende en het beroepsspecifieke karakter van het curriculum heeft nogal wat discussie plaats gevonden (Westerhuis, 2006).

De Wet op het Nijverheidsonderwijs hield dus op te bestaan. Wat echter bleef was het leerlingwezen, als aparte voorziening, geworteld in het particuliere initiatief i.c. het bedrijfsleven. Het (volletijds)mbo en opleidingen in het kader van het leerlingwezen met andere woorden als niet alleen wettelijk maar ook maatschappelijk ('middenkader' versus 'vakarbeiders') en qua 'aansturing' (publiek versus privaat) sterk gesegmenteerde voorzieningen.

De Wet op het Leerlingwezen is begin jaren negentig – 25 jaar ná de Mammoetwet – overgegaan in de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO), waarin de schoolcomponent van het leerlingwezen apart geregeld is.

De positionering van beroepsonderwijs in het publieke domein en de accentuering van de – overigens ook vanuit het bedrijfsleven ondersteunde – algemeen vormende component in het beroepsonderwijs, maakten dat na een periode van exponentiële groei eind zestiger, begin zeventiger jaren de eigenstandige sociaal-culturele functie van het onderwijs aan betekenis won. Onderwijs diende vooral bij te dragen aan persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke verandering, in het bijzonder aan de reductie van sociale ongelijkheid op grond van herkomstmilieu en geslacht. Dat gold ook voor het beroepsonderwijs, getuige onder meer de volgende passage uit de Contourennota van de toenmalige minister van Kemenade: 'Onderwijs is immers meer dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt, het is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen' (O&W, 1975, pag. 20). In de Contourennota wordt gepleit voor het bevorderen van creatieve, expressieve en sociale vaardigheden.

Het is ook in de jaren zestig dat – met name vanuit de Unesco (en onder invloed van de Nederlander Emmerij) – de eerste belangrijke impulsen kwamen voor de ideeënvorming over een leven lang leren, 'Education Permanente'. Deze kregen aan het begin van de zeventiger jaren ook bij de Nederlandse overheid voet aan de grond (Doets en Westerhuis, 2001).

De aandacht voor de 'onderkant' – vooral vanuit het sociale gelijkheidsdenken – richt zich vanaf het begin van de jaren zeventig onder meer op uitbreiding van opleidingsmogelijkheden voor schoolverlaters van de eerste fase van het voortgezet onderwijs (lbo en mavo), teneinde deze groep betere toekomstkansen te bieden. In 1970 werd in de nota *Inzake onderwijs- en arbeidsmarktmaatregelen voor werkende jongeren* de ontwikkeling van participatieonderwijs aangekondigd. Voor een optimale onderwijssituatie voor alle jongeren tot 18 jaar worden structurele maatregelen in het funderend onderwijs noodzakelijk geacht. Bovendien zou het voortgezet onderwijs uitgebreid dienen te worden met een nieuwe onderwijsvoorziening: het participatieonderwijs, dat zou moeten bestaan uit een schoolcomponent en een maatschappijcomponent (vgl. o.a. Geurts, 1989).

Een tweede zwenking: aanhalen van de band met het bedrijfsleven

Mertens wijst er op dat het belangrijkste nadeel van de ontwikkeling vanaf eind zestiger jaren was dat het onderwijs meer in zichzelf gekeerd werd en daardoor aan maatschappelijk draagvlak verloor. 'Onderwijs werd een zelfstandige bedrijfstak die nog meer dan in het verleden door de eigen professionals 'bestuurd' werd. Bovendien verloor de onderwijsinstelling aan herkenbaarheid voor de verschillende maatschappelijke velden: de sterk verticaal-sectoraal bedrijfstakgewijze structuur van het nijverheidsonderwijs werd steeds meer vervangen door horizontaal gestructureerde onderwijsinstellingen met algemene doelstellingen. Dit, gevoegd bij een maatschappelijk klimaat dat niet bepaald vriendelijk was tegenover de private sector, veroorzaakte de eerder genoemde maatschappelijke afscherming van het onderwijs. Eind jaren zeventig liep dit spaak. Kritiek van de zijde van werkgeversorganisaties op de resultaten die het nieuwe onderwijsstelsel op de arbeidsmarkt bracht werd steeds luider (Mertens, 1997). 'Meneer, ze kunnen geen hamer meer vasthouden', werd de dominante slogan in werkgeverskring.

Daarnaast speelde nadrukkelijk de sociaal-economische crisis waarin ons land in de tweede helft van de zeventiger jaren terecht kwam. Deze ging onder meer gepaard met een enorme groei van de jeugdwerkloosheid, met in het bijzonder catastrofale gevolgen voor 16-18 jarige schoolverlaters. Het 'gat in de Mammoetwet' kwam nog schrijnender naar voren door het teruglopende aanbod van praktijkleerplaatsen in het leerlingwezen (Geurts en Hövels, 1983; Hövels, 1985).

De economische stagnatie die een eind maakt aan een ogenschijnlijk onomkeerbare welvaarts-groei in combinatie met de vrees voor een 'verloren generatie' zorgt voor een tweede naoorlogse zwenking in het denken over de maatschappelijke betekenis van onderwijs. De aandacht verschuift terug in wat Leune een economisch-utilitaire richting noemt (Leune, 1994). Er vindt een verschuiving plaats in het denken over de functie van beroepsonderwijs van welzijnsvoorziening naar arbeidsvoorziening gericht op de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. Vooral de adviezen van de commissie-Wagner – voor het stimuleren van een nieuw 'industriële elan' werd veel aandacht besteed aan het onderwijs – en het Open Overleg hierover tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven, hebben hieraan stevige impulsen gegeven. Al dan niet toevallig liep dit synchroon met de totstandkoming van het Akkoord van Was-

senaar (1982), waarin sociale partners op centraal niveau afspraken maakten over loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. Dit akkoord – de ‘grote ruil’ – heeft een belangrijke basis gelegd voor op CAO-niveau gemaakte afspraken over scholing, het oprichten van egalisatiefondsen (O&O-fondsen) en de stimulering van het leerlingwezen.

Op verschillende niveaus neemt de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het beroepsonderwijs toe. Later is mede naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie-Rauwenhoff en de commissie-Van Veen verder invulling gegeven aan de ‘afgesproken’ gezamenlijke verantwoordelijkheid.

In de jaren tachtig is op verschillende manieren geprobeerd de gevoeligheid van het beroepsonderwijs voor de arbeidsmarkt te vergroten, eerst vooral via het leerlingwezen, daarna ook via het volletijds mbo, en tenslotte door beide leerwegen als formeel gelijkwaardige leerwegen te combineren onder één wettelijk regime (de WEB). Ook de *proefprojecten kort-mbo*, aanvankelijk gedacht als uitwerking van ideeën over het participatieonderwijs, worden in het perspectief van de arbeidsmarkt geplaatst.

Een en ander ging gepaard met initiatieven van de overheid om het beroepsonderwijs fundamenteel te herstructureren, via sectorvorming, roc-vorming en landelijke organen voor het beroepsonderwijs.

Aanvankelijk waren de sturingsmechanismen vooral direct en centraal, de inmiddels ‘klassieke’ sturingswijze van de jaren zestig. Later – in het bijzonder onder invloed van het werk van de commissie-Rauwenhoff – werd meer vernuft in de sturingsmechanismen aangebracht, waarbij decentralisatie en variëteit sleutelbegrippen werden (vgl. Mertens, 1997). De vereisten die deze ontwikkeling aan de overheidssturing stelde, leidde tot een nieuw wettelijk stelsel: de Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

Wisselende perspectieven

Bij het vormgeven van onderwijsbeleid dient het oog gericht te zijn op de dynamiek die zich in onze samenleving voltrekt. Dit noopt tot toekomstgerichtheid. Daarom is conservatisme in het onderwijs volgens Leune eigenlijk ook een *contradictio in terminis* (vgl. ook Leune, 1994). Het denken over de maatschappelijke betekenis van het onderwijs in politiek-bestuurlijke kring vertoont volgens hem dan ook kameleonachtige trekken. Veranderende omstandigheden leiden niet zelden tot nieuwe inzichten c.q. tot koerswijzigingen in het beleid. De voorgaande schets illustreert dat.

Van Wieringen (1984) geeft een heldere samenvatting en onderscheidt tot begin van de jaren tachtig drie periodes.

In de wederopbouw periode van de *vijftiger en zestiger jaren* werd door de expanderende economische bedrijvigheid een stevige band tussen onderwijs en arbeid gelegd. De groei van het onderwijs was een antwoord op de toenemende behoefte aan geschoolde manpower aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Eind *zestiger jaren* begint een nieuwe periode. Onderwijs wordt nu eerst en vooral gedefinieerd als een welzijnsvoorziening. Het ontplooiings- en gelijkheidsdenken staat voorop. Nogal eens is vooral vanuit het bedrijfsleven het verwijt te horen dat het onderwijs zich te zeer verwijderd zou hebben van de economische bedrijvigheid, met name van de industrie. In het begin van de *tachtiger jaren* wordt met nieuw elan gezocht naar een verbinding tussen pedagogische en economische eisen. Het ‘nieuwe elan’ neemt in elk geval verster-

king van de band tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven als vertrekpunt. Het 'aansluitingsdenken' staat voorop. Van Wieringen stelt zich de vraag: wat doen we in deze derde periode: zonder meer teruggaan naar een wederopbouw-periode of hebben we toch voldoende overgehouden aan culturele opbrengst uit de tweede periode om scherpzinnig en met behoud van pedagogisch optimisme de relatie opnieuw te doordenken?

Mertens constateert ruim 10 jaar later dat in de WEB de verhoudingen in het middelbaar beroepsonderwijs geordend zijn op een wijze die recht doen aan de verschillende belangen die tot overeenstemming moeten worden gebracht bij de vormgeving van het onderwijs. Hij vat deze als volgt samen, daarbij onzes inziens vooral refererend aan de *potenties* die het wettelijk kader in principe in zich draagt:

- 'Het belang van de arbeidsmarkt en het evenwicht tussen directe benutting en voorbereiding op het 'levenlang leren en werken';
- het belang van de instituties uit de wereld van de arbeid, in concreto de werkgevers- en werknemersorganisaties als representanten van 'werkvelden';
- de eigen verantwoordelijkheid van afzonderlijke instellingen en de verantwoordelijkheid van de centrale overheid;
- de behoeften van burgers aan meer op de specifieke behoeften toegesneden onderwijsprogramma's;
- ordening en coördinatie op het regionale vlak en daardoor een grote transparantie in het onderwijsaanbod zowel voor burgers als voor afnemers van de afgestudeerden;
- een betere verbinding tussen voorbereiding op beroepsonderwijs door educatie, en tussen beroepsonderwijs en post-initieel onderwijs;
- een betere verbinding tussen leren door werken en leren op school.

Om dit tot stand te brengen is in de WEB een nieuwe constructie voor de organisatie van het onderwijs mogelijk gemaakt. In de regio's komt een 'onderwijsbestuurslaag' die ervoor moet zorgen dat in een bepaald geografisch gebied in de behoeften van burgers en van de arbeidsmarkt zo goed mogelijk voorzien wordt. Dat houdt onder meer in dat binnen de Regionale Opleidingencentra (ROC's) onderwijsinstellingen kunnen bestaan met een geprofileerde eigen identiteit en een goede maatschappelijke herkenbaarheid. Dat houdt ook in dat er in een ROC voor elke jeugdige die om onderwijs vraagt een passende voorziening is' (Mertens, 1997, p. 15-16).

Deze studie: een sociaal-economisch en een sociaal-integratief perspectief.

We hebben ons bij de keuze voor perspectieven die in deze studie centraal gesteld zijn, laten leiden door de hierboven geschetste ontwikkelingen. Onze analyse is dat er in de loop van de tijd in de kern globaal steeds twee soorten perspectieven hebben gespeeld, die in principe nog steeds van belang zijn: het *sociaal-economisch perspectief* (het aansluitingsdenken centraal) en het *sociaal-integratieve* perspectief (het gelijkheidsdenken centraal). De discussie over de verhouding in het beroepsonderwijs tussen beroepsspecifieke en algemeen vormende componenten speelt daar dwars door heen, en raakt wisselend beide perspectieven; een specifieke vraag daarbij is die naar de eigenstandige sociaal-culturele functie van beroepsonderwijs.

Getracht is om in deze studie het gebruik en begrip van genoemde twee perspectieven in termen van eigentijdse omstandigheden en binnen de pretenties van de huidige wet- en regelgeving te interpreteren. Responsiviteit vanuit *sociaal-economisch* perspectief wordt beschouwd als

optimalisering van het mbo met het oog op (kwalitatieve en kwantitatieve) behoeften en verwachtingen van het arbeidsbestel. Een specifiek aandachtspunt in dit verband is onder meer de innovatiekracht van het mbo, met name voorzover die tot uitdrukking komt in de bagage die deelnemers meebrengen om in arbeidsorganisaties waar ze bpv volgen en/of te werk gesteld worden nieuwe benaderingen mee te helpen realiseren. Mertens noemt dit het Strategische Generatie Voordeel (Mertens, 1997).

Responsiviteit vanuit *sociaal-integratief perspectief* ligt duidelijk in het verlengde van het gelijkheidsdenken, zij het met dit verschil dat niet politiek-ideologische opties van sociale gelijkheid voorop staan, maar opties die zich richten op de maatschappelijke behoefte aan sociale cohesie en sociale integratie. Een meer 'utilitaire' overweging op de achtergrond is het 'upgrading'-motief voor de gehele beroepsbevolking (denk aan de 'startkwalificatie voor iedereen') en de het willen beantwoorden aan de 'Lissabon'-doelstellingen, beide in de kern vanuit concurrentiekrachtoverwegingen op macro-niveau.

Het zal duidelijk zijn dat in beide perspectieven de algemeen vormende i.c. ontplooiingsdimensie en de aansluitings- i.c. arbeidsmarktdimensie een plaats kunnen hebben dan wel om voorrang strijden. Welnu, de vraag van Van Wieringen in hoeverre vanaf de jaren tachtig scherpzinnig en met behoud van pedagogisch optimisme de relatie tussen beide dimensies opnieuw doordacht is, lijkt ons in bestuurlijk-organisatorische zin met het nieuwe regime van de WEB in principe beantwoord. Mertens illustreert dat met zijn stellingnames.

In hoeverre dat in het beleid en de praktijk van het mbo ook daadwerkelijk het geval is wordt in deze studie nader belicht. Duidelijk lijkt dat het antwoord op die vraag onder het regime van de WEB in belangrijke mate neergelegd is bij de positie van de instituties die in de WEB centraal zijn gesteld (met name bve-instellingen en lob's / Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven), en de vraag in hoeverre zij in staat en bereid zijn tegemoet te komen aan opties die vanuit de twee centrale perspectieven gesteld worden. Daarbij kunnen institutionele, inhoudelijke én actoriële factoren een belangrijk interfererende rol spelen, waaronder ook door de overheid bepaalde kaders voor de relatief autonome positie van de centrale instituties.

2 De pre-WEBse periode: van vóórspel naar WEB

Inleiding

De WEB is een onderwijsbestelwet die de hoofdlijnen regelt van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie; ze is in 1996 van kracht geworden. Veel van de regelingen die hierin zijn opgenomen, kennen een lange voorgeschiedenis van discussie en actie met betrekking tot de gewenste vormgeving van het gehele beroepsonderwijs op secundair niveau.

Deze voorgeschiedenis laten we hier beginnen aan het eind van de jaren zeventig, begin jaren tachtig. De relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt komt dan opnieuw volop in de belangstelling te staan, zoals we ook in het vorige hoofdstuk gezien hebben.

Het was niet toevallig dat dit op dat moment gebeurde: er was sprake van een economische recessie en daardoor dreigde er op de laagste sporten van de maatschappelijke en educatieve ladder een 'verloren generatie' te ontstaan.

Illustratief daarvoor is de toenmalige positie van leerlingen in het naar niveau gedifferentieerde lager beroepsonderwijs voor 12-16-jarigen.

Na het doorlopen van het lager beroepsonderwijs konden deze leerlingen in principe doorleren in het leerlingwezen, een onderwijsvorm die gekenmerkt wordt door een combinatie van werken en leren. Vanwege de laagconjunctuur kwamen er in deze jaren echter weinig leerarbeidsplaatsen ter beschikking, zodat een groot aantal potentiële deelnemers niet kon instromen in deze opleidingsvorm.

Het middelbaar beroepsonderwijs met zijn drie- à vierjarige lange opleidingen stelde daarnaast toelatingseisen, waaraan niet elke lbo-afgestudeerde voldeed: vakken in het lbo dienden veelal op het hoogste niveau te zijn gevolgd om toelaatbaar te zijn.

Kortom: het geheel van onderwijsvoorzieningen was met andere woorden niet sluitend genoeg om van betekenis te kunnen zijn voor alle jongeren. Er zat een 'gat in de Mammoetwet' dat gedicht moest worden. Alle jongeren hadden vanuit een idee van 'gelijke kansen' immers recht op een passend onderwijsprogramma dat een perspectief op leren en werken voor een loopbaan mogelijk zou moeten maken. Dat vroeg om open, toegankelijk onderwijs.

2.1 Reacties op 'het gat in de Mammoetwet'

Het lager beroepsonderwijs beantwoordde deze situatie met het in het leven roepen van zogenaamde 'kopklassen' voor gediplomeerde lbo'ers. Werken aan een verbreding van hun profiel door een tweede lbo-examenprogramma te volgen óf zich via verbetering van hun profiel verder bekwamen in de richting die reeds gekozen was. Dat was bij gebrek aan beter een pure noodmaatregel.

De overheid kwam vervolgens met het initiatief om een voltijdse korte variant van middelbaar beroepsonderwijs te introduceren. In 1979 werden daartoe experimentele voorzieningen gestart: de 'proefprojecten kort-mbo'. Deze proefprojecten waren geen 'aparte' scholen, maar

voorzieningen die gedragen werden door regionale onderwijspartners: het lager beroepsonderwijs, de streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (=schoolcomponent van het leerlingwezen), het middelbaar beroepsonderwijs, en het vormingswerk voor werkende jongeren. Het kort-mbo – in het begin met een klein aantal proefprojecten en vooralsnog met een beperkte toelatingscapaciteit (numerus fixus) – bood verschillende soorten programma's aan. Daarbij werd gebruik gemaakt van de educatieve faciliteiten en expertise waarover de partners in de regio beschikten. De handen werden in de regio ineengeslagen om een palet aan oriënterende, schakelende en beroepsopleidende programma's van de grond te tillen. De toelatingseis was dat een jongere de leeftijd van zestien jaar had bereikt.

De ontwikkelde beroepsopleidende programma's binnen het kort-mbo leunden sterk op het primair leerlingwezen, waar ze qua inhoud en niveau mee vergeleken konden worden. Intensieve samenwerking met het (regionale) bedrijfsleven lag dan verder in de rede om een relatie tussen opleiding en arbeid op te bouwen.

Methodisch speelden de proefprojecten onder meer leentjebuurt bij de experimenten participatieonderwijs; deze experimenten, die reeds langer bestonden, werden tevens 'aangemerkt als proefprojecten kort-mbo'. Het participatieonderwijs kende twee sporen. In de eerste plaats ging het om een samenwerking tussen het beroepsbegeleidend onderwijs en het vormingswerk voor jeugdigen: naar nieuwe educatieve voorzieningen voor (partieel-leerplichtige) werkende jongeren. Het tweede spoor betrof de inrichting van het onderwijs. Het diende een 'methodische variant' te ontwikkelen voor het 'traditionele' schoolse onderwijs: participierend leren. Dat concept heeft onder meer de volgende kenmerken (ICP, 1978):

- een op de persoon toegespitst programma van (beroeps)oriëntatie en/of schakeling en/of beroepsopleiding, dat meer of minder zelfstandig kan worden gevolgd door deelnemers;
- leren in verschillende, buitenschoolse praktijksituaties en daarnaast het volgen van scholingsprogramma's;
- persoonlijke en maatschappelijke begeleiding door een (inhoudsdeskundige) leerbegeleider, die ook sociaal-pedagogisch van wanten weet.

Het idee was om op den duur de gehele tweede fase van het voortgezet onderwijs op de leest van het participierend leren te schoeien. Daar staan we hier nu niet verder bij stil. Wel is opmerkingwaardig dat de huidige aandacht voor wat schuil gaat onder de term 'competentiegericht leren' allemaal zo nieuw niet is. Door de Innovatie Commissie Participatieonderwijs was op verzoek van de minister dit pedagogisch-didactisch concept reeds in een groot aantal adviezen en nota's uitgewerkt; en in de onderwijspraktijk trachtten de proefprojecten kort-mbo dit handen en voeten te geven.

We zullen hier verder niet chronologisch de geschiedenis behandelen van het denken over onderwijs-arbeid, van de vele adviezen die daarover zijn uitgebracht, van de maatregelen die achtereenvolgens zijn genomen en van de resultaten die zijn geboekt. De reden om in het voorafgaande toch iets langer stil te staan bij het 'voorspel' rondom kort-mbo en participatieonderwijs is een heel simpele. Uit dat 'voorspel' zijn reeds de meeste thema's te destilleren die steeds een dominante rol hebben gespeeld in de discussie over de relatie onderwijs-arbeid. Een discussie die pas goed losbarstte met de komst van het advies van de commissie-Wagner, maar daarover later meer.

Centrale pre-WEBse thema's

Wat zijn de *thema's* die er in het debat over beleid en praktijk van het middelbaar beroepsonderwijs toe doen? Deze kunnen we formuleren in een aantal vragen. Deze zijn:

1. op welke wijze kunnen onderwijs en bedrijfsleven samenwerken om goed beroepsonderwijs vorm te geven?
Op deze vraag naar co-makship en gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn vele antwoorden mogelijk. Hier zullen we inzoomen op de betrokkenheid van sociale partners op landelijk niveau.
2. op welke wijze kunnen leren en werken dichterbij elkaar worden gebracht?
Dat is een kernpunt in alle adviezen die over de relatie onderwijs-arbeid de afgelopen decennia zijn verschenen. Samenvattend gaat het met een knipoog naar de Duitse traditie van beroepsonderwijs om het thema 'dualisering'.
3. hoe dient een samenhangend geheel van (beroeps)onderwijsvoorzieningen voor 16-20 jarigen en ouder er uit te zien, dat zowel rekening houdt met toegankelijkheid voor deelnemers als met rendement voor de arbeidsmarkt?
In deze vraag klinken de beide in hoofdstuk 1 geschetste perspectieven door: het deelnemersperspectief en het arbeidsmarktperspectief. Een belangrijke vraag daarbij is: wat is eigenlijk de 'onderkant' van zowel onderwijs als arbeid?
Een kernbegrip in het denken hierover is de term 'startkwalificatie'.
4. welke speelruimte hebben actoren nodig om naar eigen bevind van zaken te handelen, opdat dynamische relaties tussen onderwijs en arbeid gaan ontstaan?
Deze vraag raakt binnen het door de overheid gereguleerde beroepsonderwijs ook aan de kerntaken van de overheid zelf. Een discussie die vooral in de jaren negentig in meer sectoren van de samenleving heeft gespeeld. We vatten dit vraagstuk samen met het begrip 'de (relatief) autonome school'.

De antwoorden die in de loop der jaren op deze vragen zijn geformuleerd komen in de volgende paragrafen aan de orde. Van belang zijn daarbij de overwegingen die een rol hebben gespeeld om oplossingsrichtingen (deels) aan te nemen of (deels) te verwerpen en af te wijzen.

Wat is meegenomen in de WEB, wat niet?

2.2 Betrokkenheid van sociale partners op landelijk niveau

De in alle toonaarden geconstateerde kloof tussen de wensen van de arbeidsmarkt en de inhoud van het beroepsonderwijs aan het begin van de jaren tachtig werd bondig uitgedrukt in de slogan 'ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden'. Dit vormde de aanleiding om in het tweede verslag van de 'Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid', in de wandelgangen de commissie-Wagner genoemd, in te gaan op de wijze waarop het bedrijfsleven betrokken zou moeten worden bij het beroepsonderwijs.

In het daarop volgende "Open overleg Wagner"(1984) werd algemeen instemming betuigd met het uitgangspunt dat het bedrijfsleven niet alleen via allerhande informele kanalen invloed zou moeten hebben, maar ook via formele zeggenschap: naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, onderwijs en bedrijfsleven. De afspraken die gemaakt werden, hadden enerzijds betrekking op 'praktijkleren'(zie par. 2.2) en anderzijds op de inhoudsbepaling van het beroepsonderwijs.

Inhoudsbepaling van beroepsonderwijs

Het leerlingwezen kende van oudsher een grote betrokkenheid van het bedrijfsleven. Daar werd de inhoud van de opleidingen bepaald in zogenaamde totaalprogrammacommissies. Deskundigen uit bedrijfsleven en onderwijs ontwierpen onderwijs- en examenprogramma's.

In 1986 komt de staatssecretaris van Onderwijs met een nota over leerplanontwikkeling voor het beroepsonderwijs. De kern van die nota was dat het gehele proces van leerplanontwikkeling drie (vertaal)stappen kende:

- stap 1: het verzamelen van informatie in de beroepspraktijk, welke wordt omgezet in beroepsprofielen. Daarbij gaat het niet alleen om informatie over de huidige situatie, maar eveneens om toekomstbeelden. Die taak was toebedacht aan sociale partners.
- stap 2 : het vertalen van beroepsprofielen in landelijke profielen voor beroepsopleidingen. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven., vergelijkbaar met het opstellen van totaalprogramma's in het leerlingwezen.
- stap 3 : het vertalen van beroepsopleidingsprofielen in leerplannen. Een verantwoordelijkheid van scholen (in samenwerking met leerbedrijven).

Deze weg staat bekend als de eindtermenprocedure. Om daaraan uitwerking te geven werden landelijke overlegorganen opgericht: het branche- en bedrijfstaksgewijze overleg (BOOB's). De eerste-generatie eindtermen voor het middelbaar beroepsonderwijs kwam moeizaam tot stand als gevolg van kinderziekten in de achttien BOOB's; deze werd dan ook nooit vastgesteld. Dat gebeurde wel met de tweede-generatie eindtermen, die tegelijkertijd met de invoering van de SVM-wet in 1993 van kracht werd.

De commissie-Rauwenhoff

Ondertussen verscheen in 1990 het al genoemde advies van de commissie-Rauwenhoff. De opstellers daarvan waren niet zo geporteerd van landelijke kwalificatiestructuurontwikkeling. De commissie pleitte voor een verbetering van de aansluiting onderwijs-arbeid en ze deed voor die tijd onorthodoxe voorstellen om het hele beroepsonderwijs (inclusief het wetenschappelijk onderwijs) te dualiseren (zie par. 2.2) en te komen tot een regionale of instellingsspecifieke structuur van kwalificaties/diploma's. De achterliggende idee was dat van de flexibilisering van relaties tussen meest betrokken actoren: bedrijven, scholen en leerlingen. Aan instellingen in de regio dienden beroependomeinspecifieke verkenningen over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in beroepspraktijken en in het beroepsonderwijs zelf ter beschikking te worden gesteld. Deze zouden ze kunnen gebruiken om leerplannen te ontwikkelen. De landelijke organen van het leerlingwezen konden verdwijnen van het toneel, aldus de commissie. Dit voorstel stond haaks op dat van haar voorganger: de commissie-Wagner. Deze had juist geopperd dat de taakstelling van de landelijke organen diende te worden uitgebreid naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

Zoals bekend haalde dit voorstel van de commissie het niet. Er kwam het nodige verweer, van de overheid voorop. Ook de sociale partners konden zich niet vinden in dit gedachtegoed. Het schrikbeeld dat een in Friesland opgeleide loodgieter niet aan de slag zou kunnen in Limburg, was voldoende reden om het idee te prullemanderen.

Landelijke Organen Beroepsonderwijs

Naar aanleiding van het overleg over Rauwenhoff gebeurde het tegendeel van wat de commissie als leidend idee had geuit. In diverse notities en convenanten werd geformuleerd dat de ontwikkeling van een landelijke kwalificatiestructuur een belangrijke voorwaarde was om kwaliteit, herkenbaarheid en toegankelijkheid van het secundair beroepsonderwijs te verhogen en te waarborgen. De 18 BOOB's verdwenen en hun taken werden overgenomen door destijds nog 31 landelijke organen van het beroepsonderwijs, die voorheen alleen voor het leerlingwezen werkzaam waren. Een logisch gevolg van het uitgangspunt dat er meer samenhang moest komen tussen het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen. Om te grote segmentering te voorkomen diende er daarnaast een schaalvergrotingsoperatie plaats te vinden bij de landelijke organen zelf. In luttele jaren verminderde het aantal van ruim dertig naar ruim twintig; in een periode van 25 jaar is zelfs sprake van een halvering van het aantal landelijke organen.

De taak van kwalificatiestructuurontwikkeling werd wettelijk verankerd in de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs, en later opgenomen in de WEB. Dit leidde tot de derde-generatie eindtermen; tweede bouwsteen – naast ROC-vorming – van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs.

Geconstateerd kan worden dat deze taakstelling een lange voorgeschiedenis kent en dat er sprake is van een hoge mate van continuïteit; tot op de dag van vandaag. De bedoeling is nog steeds dat de beoogde onderwijsoutput gezamenlijk wordt gedefinieerd door sociale partners en onderwijs.

Een nieuw element in de WEB was de landelijke bemoeienis met examens binnen het voltijds middelbaar beroepsonderwijs. Dat was reeds gebruikelijk in het leerlingwezen en voor enkele gereguleerde beroepen waarvoor het mbo opleidde. Een typisch 'poldercompromis' werd bereikt: voor de 'helft plus 1' van de deelkwalificaties binnen een opleiding diende een door de overheid erkende exameninstelling betrokken te worden bij het waarborgen van niveau en inhoud van toetsen en examens.

Kritiek op de 'koninklijke weg'

De relatie onderwijs-arbeid is zeer complex. Het was dan ook niet verwonderlijk dat er kritiek kwam op de inhoud van de eindtermenprocedure, op de 'koninklijke weg van leerplanontwikkeling'. Die procedure legt een direct verband tussen een beroepsprofiel met takenclusters en een beroepsopleidingsprofiel: soms één-op-één, soms niet. Dat is naïef, aldus de critici. Zowel de methodes die gebruikt worden, voor het leerlingwezen reeds vanaf 1980, als het gehele traject houden onvoldoende rekening met allerlei complicerende factoren binnen de relatie onderwijs-arbeid. De kritiek richt zich specifiek op een aantal kenmerken van de methodes (Brandsma, 1993). Deze kenmerken waren (zijn?):

- methodes gaan voorbij aan het feit dat afgestudeerden van een beroepsopleiding in een groot aantal beroepen en functies terecht komen. Dit kan leiden tot te specialistische opleidingen die mobiliteitsbelemmerend werken. Ook werkgevers recruterend personeel dat een branchevreemde vooropleiding heeft genoten.
- er is niet sprake van een eenduidige en exclusieve relatie tussen beroepsopleiding en arbeidsmarkt/beroepspraktijk. Die relatie wordt bepaald door welk segment van de arbeidsmarkt wordt bediend. De procedure gaat feitelijk uit van het alleen bestaan van vak- of beroepsdeelmarkten. Daarmee veronachtzaamt ze de aanwezigheid van bedrijfsspecifieke

deelmarkten en restdeelmarkten. De consequenties voor de aansluiting tussen opleiding en beroepspraktijk zijn dat meer gedacht dient te worden in een diversiteit van relaties op basis van flexibiliteit.

- de methodes sluiten hun ogen voor verdringingsprocessen op de arbeidsmarkt. Brandsma merkt daarover in haar proefschrift op dat 'de veronachtzaming van zowel horizontale als verticale substitutie enerzijds kan leiden tot onterechte beslissingen inzake het niveau van een opleiding en anderzijds het zicht ontnemen op de positie van een opleiding in (...) de concurrentiepositie van een opleiding op de arbeidsmarkt'.
- de methodes accentueren een perfecte match tussen leerplaninhouden en beroepsvereisten. Dat is illusoir. Tezamen met de lange duur van het proces van 'kijken in de beroepspraktijk' tot 'leerplan' herbergt die benadering het gevaar in zich dat leerlingen bij het afstuderen beschikken over verouderde kwalificaties.
- het eenzijdig benadrukken van technologische ontwikkelingen en veranderingen. Veranderingen in arbeidsorganisaties zelf, die als oogmerk hebben het werk anders te verdelen over het personeel, zijn van minstens zo grote invloed op het geheel van beroepsvereisten.
- de eenzijdige aandacht voor intrededefuncties en de daarvoor benodigde kwalificaties. Directe inzetbaarheid is het adagium.
- de eenzijdige nadruk op het technisch-instrumentele handelen. En te weinig aandacht voor methodisch, sociaal-communicatief en participatief handelen; of welke andere onderscheidingen men maar wil maken binnen een competentiebagage.

En Dercksen c.s. merkte over de derde-generatie eindtermen op dat ze 'vlees noch vis' waren. Dat oordeel was gebaseerd op het gebruikersperspectief. De mate van houvast die gebruikers wensten, verschilde: de één zag het als een beknotting van de programmeervrijheid, terwijl de ander – aan het andere eind van het spectrum – van mening was dat eindtermendocumenten onvoldoende richting gaven voor het opstellen van leerplannen.

Sneed deze kritiek hout?

Ja, wanneer aandacht gevraagd wordt voor een gewenste breedte van opleidingen in het secundair beroepsonderwijs: drievoudig kwalificeren; aandacht besteden aan verschillende participatie-aspecten; het combineren van specifiek en generiek opleiden. En ook door het loopbaanperspectief binnen het kader van een leven lang leren in te brengen in het initieel beroepsonderwijs. Hoewel..., in de beginjaren negentig vond de overheid het binnen een loopbaanperspectief niet zo belangrijk dat mbo-afgestudeerden door zouden kunnen studeren in het hoger onderwijs: het 'stapelen' van opleidingen diende vanwege financiële redenen te worden afgeremd.

Het alternatief dat de critici schetsten was een flexibele opbouw van beroepsonderwijs en scholing.

In een eerste fase van (voltijds) initieel beroepsonderwijs (met een stagecomponent) dienden basiskwalificaties geleerd te worden. Vervolgens zou in fase twee via een programmatisch aanbod van werkend leren/lerend werken verdere specialisatie plaatsvinden, hetgeen verzorgd zou worden door intermediaire voorzieningen (o.a. Van Onna). En tot slot was in fase drie de bedrijfsspecifieke, wederkerende scholing gedacht. Deze voorgestelde opbouw leek veel op hetgeen de commissie-Wagner in 1983 in haar advies had opgenomen over 'dualisering van het beroepsonderwijs' (zie par. 2.2).

Met het idee over een gewenste opbouw van beroepsonderwijs en scholing werd echter geen antwoord gegeven op de vraag waarvoor de gebruikers van de bekritiseerde methodes zich gesteld zagen: hoe komen we aan leerplaninhouden voor het beroepsonderwijs?

Die vraag blijft van belang, hoe het beroepsonderwijs institutioneel ook maar wordt vorm gegeven. Wat zijn 'basiskwalificaties?'; en in welke (specifieke) contexten kunnen die verworven worden? Dienen scholen 'op eigen kompas' te varen bij de bepaling van doelen en inhouden voor het beroepsonderwijs? En zo ja, wat betekent dit dan voor landelijke kwalificatiestructuurontwikkeling, zo vraagt Brandsma zich af. Uiteindelijk pleit zij voor een verbetering van de methodiek via een permanent monitoringsysteem: het volgen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in beroepspraktijken en in het beroepsonderwijs. Zo'n systeem zou de kritiek zo veel mogelijk moeten ondervangen. Niet iets nieuws creëren, maar het bestaande stramien optimaliseren, is haar motto. In die benadering was het niet zo zeer de vraag 'doen we wel de goede dingen?', maar veeleer 'doen we de dingen wel goed (genoeg)?'

2.3 'Dualisering'

Met het woord 'dualisering' raken we aan een kernprobleem in de relatie onderwijs-arbeid, en dus in het middelbaar beroepsonderwijs.

Zo formuleerde de commissie-Wagner dat 'leerlingwezen de hoofdstroom moet gaan vormen binnen het beroepsonderwijs' en 'het algemeen voortgezet onderwijs geen eindonderwijs kan zijn'. Het gehele beroepsonderwijs tot en met het hbo diende te worden opgesplitst in twee fasen. De eerste fase is beroepsvoorbereidend van karakter (school met stages). De tweede fase is beroepskwalificerend en wordt gekenmerkt door voornamelijk leren in een bedrijf op basis van een leer- en arbeidsovereenkomst. Ook de commissie-Rauwenhoff was zeven jaar later de opvatting toegedaan dat het gehele beroepsonderwijs (inclusief het wetenschappelijk onderwijs) volledig diende te worden gedualiseerd.

In de besprekingen over de voorstellen van beide commissies versmalde de discussie reeds spoedig. Deze beperkte zich tot leerlingwezen en middelbaar beroepsonderwijs.

Naar aanleiding van Wagner werd onder meer afgesproken om de instroom in het leerlingwezen te verhogen. De versterking zou via een verdubbelingsoperatie plaatsvinden. In vijf jaar tijd werd die doelstelling gerealiseerd en de operatie een succes. Daarbij dient tevens aangetekend te worden dat het gehele beroepsonderwijs op middelbaar niveau (in-service onderwijs, mbo en leerlingwezen) van 1980 tot 1990 expandeerde: het aantal deelnemers werd twee keer zo groot.

Wat zijn de verklarende factoren voor de toename van het aantal leerarbeidsplaatsen binnen het leerlingwezen medio jaren tachtig? We noemen er vier:

- de zich herstellende conjunctuur hielp een handje, waardoor bijna automatisch meer leerovereenkomsten met bedrijven werden afgesloten;
- het inhoudelijk bereik van het leerlingwezen werd vergroot door middel van een groei van het aantal voortgezette opleidingen op secundair en tertiair leerlingwezeniveau;
- de variëteit binnen het leerlingwezen nam toe. Circa 30% van de deelnemers werkte en leerde niet binnen de 'oervorm' van vier dagen werken in één bedrijf en één dag naar school; maar ook werden daarnaast allerlei andere constructies geïnitieerd, en

- de rol van de branchegewijze opleidingsfondsen die de praktijkcomponent van het leerlingwezen stimuleerden en financieel ondersteunden.

Aan de laatste twee factoren besteden we hierna meer aandacht.

Variatie binnen leerlingwezen

De variatie binnen het leerlingwezen nam toe via een drietal maatregelen (vgl. Hövels en Verijdt, 1987).

In de eerste plaats betrof dat de duur van de aanstelling bij een bedrijf en de vergoeding: al dan niet vier dagen per week; al dan niet doorbetaling van de schooldag; al dan niet minimum(jeugd)loon.

In de tweede plaats had dit betrekking op diversiteit in te hanteren leerplaatsen: werkend leren bij één bedrijf; het volgen van de praktijkopleiding in meer bedrijven via een roulatiesysteem; het al dan niet gedeeltelijk ontvangen van de praktijkopleiding 'off the job'; en een combinatie van rouleren en 'off the job training' was ook mogelijk. De bedoeling was om het leerpotentieel van verschillende buitenschoolse leerplaatsen optimaal te benutten en te combineren.

In de derde plaats zijn de GOA-constructies te noemen ('gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten'). Deze constructie kende twee hoofdtypen (vgl. ook Frietman).

Hoofdtype 1: de detachingsconstructie. Een regionaal opererende organisatie – een opleidingsstichting of een uitzendbureau – nam leerling-werknemers in dienst die tegen betaling uitgezonden konden worden voor het uitvoeren van voor de opleiding relevante werkzaamheden in bedrijven. Zo konden leerlingen voldoen aan de wettelijke verplichtingen om een leerlingwezendiploma te halen.

Hoofdtype 2: de opleidingsconstructie. Een regionale stichting als een samenwerkingsverband van (leer)bedrijven verzorgde zelf de praktijkopleiding (b.v. via een leerlingbouwplaats of leerlingwerkplaats). Ondersteuning in financieel opzicht vond plaats door de O&O-fondsen (zie hierna).

Rol van O&O-fondsen

De commissie-Wagner had de aanbeveling gedaan om voor de financiering van de opleidingskosten van de praktijkopleiding een bevredigende regeling te treffen. Bij voorbeeld in de vorm van de instelling per sector van een egalisatiefonds (opleidings- en ontwikkelingsfonds; leerlingwezenfonds). Een aantal branches kende dit fenomeen reeds; andere branches begonnen er aan. Daarbij heeft het ministerie van SZW een belangrijke rol vervuld, door als voorwaarde voor subsidies de oprichting van een O&O-fonds te stellen. De bemoeienis van deze fondsen had betrekking op drie domeinen:

- het stimuleren van en financieel bijdragen aan de scholing van werkenden;
- het financieel ondersteunen van de praktijkcomponent van het leerlingwezen;
- overige taken die direct of indirect kunnen bijdragen aan kwalificering van personen: b.v. werkgelegenheidsprojecten, voorzieningen in de randvoorwaardelijke sfeer zoals kinderopvang, doelgroepspecifieke werkervaringsprojecten, en andere 'goede doelen'.

De financiële middelen waarover de egalisatiefondsen konden beschikken, hadden drie hoofdbronnen.

De eerste was dat werkgevers een klein percentage van de loonsom van werknemers in het fonds stortte. Elk bedrijf investeerde daarmee in 'opleiden'. Die maatregel diende een dam op te werpen tegen 'free riders'-gedrag: een werkgever die niet investeert in scholing van zijn personeel en wel gebruik wil gaan maken van goed getraind personeel van de concurrent. Uit deze loonsommiddelen werden cursuskosten en eventuele verletkosten gefinancierd.

De tweede financieringsbron waarover de egalisatiefondsen konden beschikken, had betrekking op het leerlingwezen: Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ), later omgezet in BVL (L=leerlingwezen). De opleidingsfondsen die het tot hun taak rekenden om het leerlingwezen te promoten en daaraan financieel bij te dragen, konden rekenen op een (aanvullende) bijdrage uit deze SoZaW-subsidieregeling. Daarbij ging het om een vast bedrag per leerling-werknemer, dat vervolgens werd overgemaakt naar de werkgever. Kortom: een loonkostensubsidie. Halverwege de jaren negentig is deze subsidieregeling omgezet in een fiscale faciliteit via de 'Wet vermindering afdracht loonbelasting en sociale premies voor de sociale verzekering'. Voor de GOA-constructies viel deze nieuwe regeling goed uit wanneer er sprake was van detachering. Niet voor de opleidingsconstructie: wanneer deze niet ondersteund werd door een opleidingsfonds, dan diende ze zich om te vormen tot een commercieel opleidingsbedrijf, wilde ze blijven bestaan.

De derde financieringsbron bestond uit verschillende subsidieregelingen waarop een beroep kon worden gedaan, waaronder EU-fondsen.

De commissie-Van Veen 1

Reeds gememoreerd is dat de commissie-Rauwenhoff eveneens een dualiseringsadvies uitbracht. De besprekingen die daarop volgden, resulteerden onder meer in het instellen van de zogenaamde commissie-Dualisering van Van Veen.

Deze laatste commissie was van mening dat het gesprek over de aansluiting onderwijs-arbeid op landelijk niveau kon worden afgerond. Bedoeld werd dat reeds veel gedaan was om die relatie te verstevigen (b.v. kwalificatiestructuur; egalisatiefondsen), en dat het er nu op aan kwam om regionaal dit verband verder te operationaliseren.

Dualisering over de gehele linie van het secundair beroepsonderwijs werd door de commissie-Van Veen faliekant als onhaalbaar en onwenselijk afgewezen. Drie argumenten speelden daarbij een rol:

- er was onvoldoende draagkracht bij zowel branches als beroepsonderwijs. De spankracht om te dualiseren lag per sector ook verschillend. Het zou ongeveer gaan om een verzevenvoudiging van het aantal leerarbeidsplaatsen wanneer de voorstellen van Rauwenhoff zouden worden overgenomen. Niet realistisch, ook niet wanneer een deel van de stageplaatsen zou worden omgezet in leerarbeidsplaatsen.
- dualisering over de volle breedte maakt het gehele beroepsonderwijs onnodig conjunctuurgevoeliger. Beter is het, aldus de commissie, om te denken in leerwegvarianten (voltijds en duaal). Bij conjuncturele veranderingen kan er dan overloop plaats vinden tussen beide leerwegen: vooral van de voltijdse leerweg naar de leerlingwezenvariant; omgekeerd lag en ligt minder in de rede.

- niet alle opleidingen lenen zich goed voor een duale leerweg, zo vond de commissie. Opleidingen die erg 'theoriegeladen' zijn, komen minder in aanmerking voor een duale leerweg: dat gold voor het hoger beroepsonderwijs en voor (sommige) opleidingen op de hogere niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs. Wel deed ze de aanbeveling dat elk beroepsop-leidend programma ten minste een buitenschoolse component diende te bevatten van minimaal 20% van de studietijd.

De hierboven geschetste ideeën van Van Veen zijn alle in de WEB terecht gekomen. Met de komst van deze wet veranderde er ook iets in de verhouding tussen de scholen en de landelijke organen van het beroepsonderwijs. De school werd de hoofdverantwoordelijke voor het gehele beroepsop-leidend programma en de begeleiding daarbinnen; ook voor de praktijkcomponent waar voor de dagelijkse begeleiding de praktijkopleider verantwoordelijk was. De taakstelling van het landelijk orgaan werd het zorg dragen voor voldoende leerbedrijven. Daarnaast dienden deze organisaties de kwaliteit van leerwerkplekken buiten de school te bewaken en te bevorderen via een systeem van 'erkende leerbedrijven'. De sociaal-pedagogische begeleiding van leerlingwezendeelnemers was reeds eerder overgegaan in de handen van de school; voorheen waren de regionale organen van het leerlingwezen op dit terrein actief.

2.4 Voorzieningen voor de 'onderkant' en de 'startkwalificatie'.

Wirwar van voorzieningen

Halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw was er een wirwar van onderwijs- en opleidingsvoorzieningen voor 16-jarigen en ouder tot en met het niveau van het primair leerlingwezen. Dat betrof zowel (beroeps)oriëntatie en algemene educatie als beroepsopleidingen op elementair niveau.

Wat de beroepsopleidingen betreft zijn onder meer te noemen:

- het primair leerlingwezen met een school- en praktijkcomponent. Het leerlingwezen werd gestimuleerd, opdat meer deelnemers dit opleidingstype zouden volgen (zie par. 2.2). De schoolcomponent werd aangeboden door streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs, door deeltijds kort-mbo (samengaan van streekscholen en vormingsinstituten voor werkende jeugd) en destijds nog voor een bescheiden deel door het lager beroepsonderwijs. De streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs waren begin jaren zeventig ontstaan door concentratie van de schoolcomponent van het leerlingwezen in één instituut; voorheen waren vele lbo-instellingen daarbij betrokken. Niet alle deelnemers aan de schoolcomponent beschikten (van meet af aan) over een leerarbeidsplaats/leerovereenkomst (lok-lozen). In sommige branches was het mogelijk om alleen een praktijkgetuigschrift te halen, wanneer de leerling-werknemers veel moeite hadden met de theorie.
- het kort-mbo als een gelijkwaardige voorziening aan het primair leerlingwezen; dat gold dan alleen voor de beroepsop-leidende programma's. De commissie-Wagner had eerder voorgesteld om het kort-mbo alleen beroepskeuzeprogramma's te laten aanbieden, waarna overstap naar het leerlingwezen zou kunnen plaatsvinden (successief model). Dit idee is nooit overgenomen. Eerder diende gedacht te worden aan een systeem van 'communicerende vaten', waarbij leerlingwezen en kort-mbo gezamenlijk een antwoord konden geven op conjunctuurschommelingen. Het kort-mbo werd in 1983 verder uitgebouwd met meer proefprojecten, hoewel gepoogd werd om de instroom ten gunste van het leerlingwezen te beperken. Was

het kort-mbo in eerste instantie opgericht om de toegankelijkheid tot onderwijs voor 16-jarigen en ouder te vergroten (het eerder genoemde gat in de Mammoetwet), enige jaren daarna was de expliciete doelstelling ook de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Aan het eind van de jaren tachtig werd een beleid ingezet om de voltijdse lang- en kort-mbo opleidingen samen te voegen in één institutioneel verband (SVM: sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs); vooralsnog los van het leerlingwezen.

- binnen de volwasseneneducatie startten projecten op regionaal niveau: beroepskwalificerende educatie (BKE), later omgevormd tot primair beroepsgerichte volwasseneneducatie (PB-VE). Deze projecten voor werkzoekende volwassenen werden regiospecifiek ontwikkeld in samenwerking tussen arbeidsvoorziening en opleidingsinstellingen. De beroepseducatie bewoog zich qua niveau op of onder het primair leerlingwezen.
- de specifieke scholingsinstituten van arbeidsvoorziening: de Centra Vakopleiding voor Volwassenen (CVV en CAVV voor administratieve opleidingen) met een accent op omscholing en de vrouwenvakscholen voor herintreedsters. Deze laatste waren een initiatief van de vakbeweging.

Verder was er natuurlijk nog de scholing van werkenden, maar die laten we hier buiten beschouwing. Daar lag de primaire verantwoordelijkheid bij sociale partners en bedrijfsleven.

Wat betreft de educatie- en oriëntatiekant zijn onder meer de volgende voorzieningen te noemen:

- het vormingswerk voor werkende jongeren (VWJ). Deze voorziening was bedoeld voor partieel-leerplichtigen die geen ander onderwijs of opleiding volgden. Ze kregen een programma aangeboden gedurende één of twee dagen per week. Het accent lag op algemene educatie en beroepsoriëntatie. Daarnaast verzorgden ze programma's voor werknemers van de sociale werkplaats; ook het vormingswerk voor jongvolwassenen (VJV) bewoog zich op deze markt. Het VWJ kon vanaf 1983 ingebed zijn in het eerder genoemde deeltijds kort-mbo. Het vormingswerk kende daarnaast specifieke projecten, bij voorbeeld voor randgroepjongeren.
- de oriënterende en schakelende programma's (O&S) binnen het voltijds kort-mbo.
- de cursussen voor jeugdige werklozen (CJW) voor niet meer partieel-leerplichtige jongeren. Deze waren vanaf het begin van de jaren tachtig verbonden aan de streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs en vertoonden veel overeenkomst met de O&S-programma's.
- de gemeentelijke Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening, die gefinancierd werden met gelden van arbeidsvoorziening.
- en daarnaast algemene volwasseneneducatie via een conglomeraat van voorzieningen en projecten: bij voorbeeld het vormingswerk jongvolwassenen, de open-school werkwijze.

Samenvoeging van voorzieningen

In de tweede helft van de jaren tachtig komt een bundeling tot stand. Het leerlingwezen bleef apart, het lang- en kort-mbo zouden worden samengevoegd (hetgeen haar beslag kreeg in 1993) én volwasseneneducatie op elementair niveau werd omgevormd tot basiseducatie. Begin jaren negentig komt een tweede schaalvergrotingsoperatie op gang waarbij al deze voorzieningen, inclusief het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo: mavo-havo-vwo) hun plaats kregen in regionale opleidingscentra (ROC's). Dat resultaat is een belangrijke bouwsteen van de WEB.

Wat aan de voorafgaande beschrijving opvalt, is dat beroepsopleidende programma's nogal eens gespiegeld worden aan het niveau van het primair leerlingwezen. Het functioneert als een soort benchmark. Expliciet geschiedde dat in de voorstellen van de commissie-Rauwenhoff in 1990. Deze tijdelijke commissie onderwijs-arbeidsmarkt deed het voorstel om elke burger die de arbeidsmarkt wil betreden het recht, de garantie te geven op het behalen van een startkwalificatie. Een startkwalificatie is nodig voor iedereen, aldus de commissie. Die kwalificatie werd gelijkgesteld met het niveau van het primair leerlingwezen. Later in het beleid ook met diploma's van havo en vwo! De commissie-Wagner had enige jaren daarvoor het uitgangspunt geformuleerd dat een algemene opleiding geen eindonderwijs kon zijn. Pas een (afgeronde) beroepsopleiding zou de overstap naar de arbeidsmarkt mogelijk moeten maken: op elk niveau.

Terug naar Rauwenhoff. De eerste kabinetsreactie op zo'n recht was positief. Wel maakte het de kanttekening dat voor werkenden een startkwalificatie kon liggen op het niveau van lbo/mavo, maar in het naderhand gesloten convenant met sociale partners verdween deze gedachte weer van tafel. Hoewel het idee van een startkwalificatierecht met andere woorden goed viel, zou in de operationalisering pas blijken wat er werkelijk onder verstaan diende te worden. Was het wel een recht?

Een: startkwalificatie als een onverkort leerrecht?

Die vraag zou ontkennend beantwoord worden. Een recht impliceert een plicht voor de overheid om er zorg voor te dragen dat er voldoende voorzieningen zijn, zodat potentiële deelnemers van hun recht gebruik kunnen maken. Daarmee verband houdt de consequentie dat niet voorzien of voorspeld kon worden hoeveel personen zich direct op dat recht wilden beroepen ten einde een startkwalificatie te halen. Een open-eindefinanciering was noodzakelijk om dat recht tot gelding te kunnen laten brengen. Echter: van zulke regelingen wilde men juist af door het beschikbaar stellen van macro-budgetten voor vormen van dienstverlening. Het idee paste dus geheel niet op dat moment; de broekriem diende door de overheid te worden aangehaald in het begin van de jaren negentig.

Twee: startkwalificatie als scholingsplicht?

Evenmin! De schatting was en is dat circa vijftien procent van een leeftijdscohort niet in staat is om een startkwalificatie te behalen: de 'niet-kunners'. Het heeft weinig om die personen dan te verplichten tot iets dat ze hoogstwaarschijnlijk niet tot een goed einde brengen; of sancties op te leggen wanneer ze werkzoekend zijn. Doordat verplichtingen en sancties (b.v. uitkeringskortingen) bij elkaar horen, zou in de toepassing van een scholingsplicht een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de 'niet-kunners' en de 'niet-willers'. Dat moet als ondoenlijk worden beschouwd, wil ambtelijke willekeur voorkomen worden.

Drie: startkwalificatie als wenselijkheid?

Voor een kansrijke start op de arbeidsmarkt is een opleiding op het niveau van het primair leerlingwezen nodig, aldus de commissie-Rauwenhoff. Dit kan gestimuleerd worden door een activerend arbeidsmarktbeleid. Deze optie is uiteindelijk gekozen en er was een enorme potentiële groei mogelijk omdat ruim drie miljoen personen binnen de beroepsbevolking van 15-64 jaar in het begin van de jaren negentig niet beschikte over een startkwalificatiebewijs.

De startkwalificatie functioneert als een soort norm. Voortijdig schoolverlaten wordt sinds ruim een decennium dan ook gedefinieerd als jongeren in de leeftijd van 18-24 jaar die niet beschikken over een startkwalificatie, terwijl ze op dat moment tevens geen onderwijs meer volgen of werkervaring opdoen.

Is een startkwalificatie wel zo nodig voor iedereen?

De 'commissie-Dualisering' (commissie-Van Veen 1) komt in 1993 met haar rapport *Beroepsvorming langs vele wegen*. Daarin stelt zij dat er nog ernstige problemen zijn in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, maar die liggen voor een belangrijk deel onder het niveau van het primair leerlingwezen. In dit verband stelde de commissie het probleem aan de orde dat 'de arbeidsmarkt op het niveau onder de startkwalificatie het karakter heeft van een restdeelmarkt. Het gaat om vuil en onaantrekkelijk werk, dat maatschappelijk nauwelijks de kwalificatie "beroepsarbeid" heeft. (...) Een belangrijke uitdaging is er in gelegen om voor dat niveau werk te behouden dan wel te creëren, zo mogelijk geïntegreerd in de kwalificatiestructuur'. Enerzijds is dus sprake van een herbevestiging van de norm; anderzijds van enige relativering.

Die relativering werd in het beleid opgepakt binnen het wetgevingsproces dat moest leiden tot de WEB. Daarin zijn drie elementen van belang.

In de eerste plaats diende het secundair beroepsonderwijs 'drempelloos' te zijn; op de lagere kwalificatieniveaus mochten geen toelatingsdrempels opgeworpen worden. Een idee dat werd overgenomen van het kort-mbo.

In de tweede plaats zouden met de komst van de WEB de afzonderlijke O&S-programma's gaan verdwijnen. De instromers in het secundair beroepsonderwijs dienden direct een keuze te maken voor een beroepsopleiding. Extra financiële middelen konden worden ingezet om naast het volgen van een beroepsopleiding 'voorbereidende en ondersteunende activiteiten' (VOA-gelden) aan te bieden aan deelnemers tot en met het startkwalificatieniveau.

En in de derde plaats startte in 1994 een project dat moest uitmonden in 'assistentopleidingen' onder het niveau van de startkwalificatie. Deze opleidingen werden op een laat moment opgenomen in het WEB-wetsvoorstel. Met voortvarendheid werd de ontwikkeling van deze opleidingen opgepakt. Zo voortvarend, dat deze opleidingen reeds in augustus 1996 van start gingen; een jaar eerder dan het startsein voor de overige WEB-opleidingen klonk.

2.5 De zelfstandige school

De autonome school is in de jaren tachtig het 'Leitmotiv' in de beleidsscenario's over beroepsonderwijs (en hoger onderwijs). Het perspectief: onderwijsorganisaties die een hoge mate van eigen beleidsruimte hebben.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de commissie-Rauwenhoff daarbij aansloot in 1990. Deze tijdelijke adviescommissie gaf daar zo veel gewicht aan dat het in haar centrale probleemstelling waarover werd geadviseerd, terugkwam. Deze luidde: 'Hoe komen we tot optimale "bewegingsvrijheid" van betrokkenen (bedrijven, scholen, leerlingen), waardoor onderling zodanig wordt gecommuniceerd en ervaringen worden teruggekoppeld, dat onderwijs en arbeidsmarkt in

hun onderlinge wisselwerking beter functioneren in een perspectief van levenslang leren'. De centrale actor: de 'zelfstandige' school.

Deze probleemstelling houdt in dat die vrijheid er tot dan toe onvoldoende was. De commissie ziet als het gaat over beroepsonderwijs de volgende beperkende kerntaken voor de overheid weggelegd:

- zorg dragen voor de toegankelijkheid van het systeem voor beroepsonderwijs;
- er zorg voor dragen dat er een evenwichtig geheel van voorzieningen aan beroepsonderwijs functioneert (nauw verbonden met het toegankelijkheidscriterium);
- er zorg voor dragen dat de kwaliteitszorg binnen het systeem op orde is; en
- bekostiging.

De noodzaak om meer ruimte te geven aan scholen was evident. Het centrale planningsmodel met gedetailleerde voorschriften over van alles en nog wat en een bekostiging via een declaratiestelsel waren hopeloos verouderd. Daarmee kon niet creatief op omgevingsvragen worden ingespeeld. En dat laatste is van groot belang wanneer de relatie onderwijs-arbeid dient te worden verstevigd.

Wat is er terecht gekomen van een grotere vrijheid in (de toepassing van) de WEB? Indicatief kan daarover het volgende gezegd worden.

In de eerste plaats kan geconstateerd worden dat de overheid zelf haar kerntaken minder beperkend opvatte dan de commissie lief was: het meest duidelijk springt dit in het oog bij de inhoudsbepaling van het beroepsonderwijs (zie par. 2.1) en bij de eisen die gesteld worden aan onderwijzend personeel. De tweede kerntaak die de commissie noemde, werd gebrekkig vorm gegeven: daarbij hoeven we slechts te wijzen op de wankelende positie van 'kleine, zeer unieke opleidingen'.

In de tweede plaats wat betreft de speelruimte van scholen, die in de loop van de jaren negentig uitgroeiden tot grootschalige instituten. De beleidsruimte voor het secundair beroepsonderwijs nam in die jaren geleidelijk toe. We hoeven slechts te wijzen op het beheer van gebouwen, op de invoering van lump sum bekostiging, op het verdwijnen van minimumlessentabellen zodat de vrijheid van inrichting toenam. Maar tegelijkertijd: de grotere vrijheid om personeelsbeleid te voeren werd door het scholenveld zelf beknot door de introductie van een CAO voor de bve-sector.

Concluderend kan gesteld worden dat met de komst van de WEB de discussie over grotere autonomie niet ten einde was.

3 Kwalificatiestructuur en kwalificaties

3.1 Kwalificatiestructuur als sociaal construct

Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (kortweg: kenniscentra) of Landelijke Organen Beroepsonderwijs (lob's) – zoals ze nog steeds in de wet heten – nemen een centrale positie in op het gebied van kwalificatiestructuur en kwalificaties. Naast hun wettelijke taken inzake de bpv, zijn zij het die kwalificaties en de kwalificatiestructuur construeren. Kwalificatiestructuur en kwalificaties met andere woorden als een 'sociaal construct', gemaakt door kenniscentra en daarin participerende partijen: in principe sociale partners per branche en onderwijs.

Het bestaan van organisaties op landelijk niveau die dit als taak hebben is ook internationaal vergelijkend een betrekkelijk uniek gegeven. Een belangrijk voordeel van deze branchegewijze georganiseerde organen is de functie die zij in principe kunnen vervullen als intermediairs tussen kernontwikkelingen op de arbeidsmarkt enerzijds en het beroepsonderwijs anderzijds. In het verlengde daarvan liggen de voelhorens die kenniscentra in het bedrijfsleven i.c. het werkveld hebben of kunnen hebben, en derhalve ook hun betekenis in het kader van de beroepspraktijkvorming.

Elk voordeel heeft zijn nadeel, zo ook hier. Een belangrijk nadeel is de sterke, veelal historische, – mede doordat de traditionele leerlingstelsels hun ontstaansgrond vormen – worteling van kenniscentra in branchegewijs afgeschotte, veelal op specifieke arbeidsmarktsegmenten en CAO-domeinen gerichte structuren van werkgevers- en werknemersorganisaties. Vanuit deze worteling worden zij grotendeels aangestuurd en daaraan kan in belangrijke mate ook een zekere institutionele rigiditeit ten opzichte van elkaar én ten opzichte van derden worden toegeschreven. Opvallend is dat relatief jonge kenniscentra daar in de praktijk nog het minst last van lijken te hebben. Gezegd moet worden dat daar de afgelopen jaren al dan niet onder externe druk beweging in lijkt te komen, onder meer door fusieprocessen en stimulansen vanuit de Vereniging Colo (zie ook verderop). Essentieel in dit verband is het gegeven dat de industriële economie inmiddels in belangrijke mate getransformeerd is in een diensteneconomie, en dat ook de ontwikkeling in de richting van een kennissamenleving belangrijke consequenties heeft voor de structurering van arbeidsmarkt en beroepsdomeinen.

3.2 Constructie volgens een tweetrapsraket

De constructie van de kwalificatiestructuur is in feite een *tweetrapsraket*. De eerste trap bestaat uit het definiëren van (afbakenings)criteria op grond waarvan überhaupt een kwalificatie op landelijk-sectoraal niveau wordt bepaald. De tweede trap bestaat uit het 'opvullen' van de bepaalde kwalificaties met inhoud, eindtermen dan wel competenties. Beide trappen zijn cruciaal voor het karakter en de kwaliteit van kwalificaties. Ook de ACOA heeft in haar adviseringstrajecten deze twee trappen steeds expliciet onderscheiden.

Een component die daarbij komt en met name cruciaal is voor het karakter en de kwaliteit van de kwalificatiestructuur van het mbo in haar totaliteit is de samenhang tussen de onderscheiden kwalificaties, binnen het domein van elk van de kenniscentra afzonderlijk én tussen de verschillende kenniscentra.

De domeinafbakening tussen onderscheiden kenniscentra en met name de institutionele betrokkenheid van kenniscentra op elkaar kunnen beschouwd worden als een belangrijke voorwaarde voor het constructieproces van de kwalificatiestructuur.

Kwalificatiestructuur is communicatiemiddel

Ter vermijding van het nogal eens gehoorde misverstand dat de kwalificatiestructuur gelijk staat met de opleidingenstructuur en kwalificaties met opleidingen, is het van belang er nog eens met nadruk op te wijzen dat de kwalificatiestructuur onder de WEB in belangrijke mate bedoeld is als communicatie-instrument, tussen sociale partners en het beroepsonderwijs op landelijk niveau (vgl. Hövels, in jaarboeken CINOP). Het gaat om niets meer en niets minder dan een instrument in dienst van het realiseren van bijdetijds middelbaar beroepsonderwijs mét civiel effect. De overheid als hoeder van het algemeen belang bepaalt een aantal criteria waaraan de kwalificatiestructuur dient te voldoen. De drievoudige kwalificering is er daar bijvoorbeeld één van.

De inrichting en vormgeving van opleidingen staat in principe los van de kwalificatiestructuur. Het staat onderwijsinstellingen vrij om te bepalen hoe zij hun eigen opleidingsstructuur en hun opleidingen wensen in te richten. Dat kunnen zij doen via twee leerwegen – de bol en de bbl – en in principe zelfs door variërende combinaties van deze leerwegen (zie ook hoofdstuk 4). Dat kunnen ze verder doen door brede opleidingsdomeinen te formuleren of juist niet – bijvoorbeeld afhankelijk van doelgroep en/of beroepsdomein. En dat kunnen onderwijsinstellingen doen met allerhande variaties in de pedagogisch-didactische vormgeving van leerprocessen. De communicatie tussen sociale partners en beroepsonderwijs op landelijk niveau betreft alleen de inhoud en het niveau van het gewenste ‘eindproduct’: beginnende beroepsbeoefenaren i.c. aankomend vakmanschap. Ze gaat met andere woorden alléén over het aantal en de aard van de gewenste kwalificaties (de ‘eerste trap’) en over het niveau en de inhoud ervan (de ‘tweede trap’). Onderwijsinstellingen worden daarop – via KCE-procedures – ‘afgerekend’ en rekenen zichzelf daarop af. KCE staat voor Kwaliteitscentrum Examinering.

Met andere woorden, de kwalificatiestructuur bemoeit zich niet met de ‘voorkant’, alleen met de ‘achterkant’ van leerprocessen. Daarenboven biedt de WEB zo’n 20% vrije ruimte aan onderwijsinstellingen om ook onderwijshouding af te stemmen op lokale en regionale behoeftes.

3.3 De wending naar competenties

Dat neemt niet weg dat er sinds invoering van de WEB forse kritiek is geuit op de bestaande kwalificatiestructuur, met haar ongeveer 700 verschillende kwalificaties en de zeer gedetailleerde – nogal tayloristische – opvulling van die kwalificaties met eindtermen. Het gebrek aan transparantie en haar rigiditeit werden als de belangrijkste knelpunten gezien. Onderwijsinstellingen konden er vaak onvoldoende mee uit de voeten en het bedrijfsleven klaagde toenemend dat onvoldoende werd ingespeeld op de dynamiek in het arbeidsbestel.

Een niet onbelangrijk achtergrondgegeven was dat de structuur sterk geënt was op (de totaalprogramma’s van) het voormalige leerlingwezen, terwijl ze onder het regiem van de WEB bedoeld is voor het middelbaar beroepsonderwijs in haar volle breedte, bbl én bol.

In aansluiting op adviezen van de SER (1997) en van de Onderwijsraad (1998), en op basis van een gedegen verkennende voorstudie (Blokhuys en Onstenk, 1999) heeft ACOA in 1999 geadviseerd om de kwalificatiestructuur te versterken door een 'wending naar kerncompetenties' (ACOA, 1999). In feite is dat de aanstoot geweest voor de grootscheepse operatie in het middelbaar beroepsonderwijs om een competentiegerichte kwalificatiestructuur te ontwikkelen, gebaseerd op beroepen en kerncompetenties.

Een *beroep* is door ACOA gedefinieerd als 'een specifieke ordening van bekwaamheden die herkenbaar is voor de arbeidsmarkt en daar een bepaalde waarde heeft'. Een *competentie* is gedefinieerd als 'het vermogen van een individu om in arbeids- en beroepssituaties (maar ook in leer- en opleidingssituaties of maatschappelijke situaties) op adequate wijze procesgericht en productgericht te handelen' (...) '*kerncompetenties* zijn die vermogens van een individu waarmee de kernopgaven van een beroep op een adequate, procesgerichte en productgerichte wijze kunnen worden aangepakt' (ACOA, 1999, p. viii en ix).

De ACOA wijst erop dat het begrip competentie interessant is voor het beroepsonderwijs omdat competenties zich kunnen verbreden, verdiepen en verrijken. Competentie en leren zijn direct met elkaar verbonden (ACOA, 1999, p. x).

Eerder (hoofdstuk 2) is er op gewezen dat het 'competentie'-denken geen geheel nieuw fenomeen in het Nederlandse beroepsonderwijs was; de ontwikkeling van de proefprojecten kortmbo was in essentie op hetzelfde soort denken gestoeld. Gesteld kan worden dat min of meer los van de 'wending naar kerncompetenties' ook in de uitvoeringspraktijk zelf van het beroepsonderwijs reeds langer verschillende vormen van competentiegericht onderwijs aan de orde waren, denk aan probleemgestuurd onderwijs e.d. Met de verdere ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur breidde ook het aantal varianten van competentiegericht onderwijs/leren in het middelbaar beroepsonderwijs zich in snel tempo uit, en won het begrip competentiegericht opleiden aan populariteit. In principe – zo lijkt het – een perfecte fit dus tussen het basisprincipe van de nieuw te ontwikkelen kwalificatiestructuur en de inrichting en vormgeving van het onderwijs zelf.

De vraag is echter in hoeverre er sprake is van uniforme interpretaties van het begrip competenties. Met name in hoeverre er sprake is van een al dan niet schijnbare discrepantie tussen extern – i.c. vanuit sociale partners en beroepsonderwijs op landelijk niveau – geconstrueerde standaarden enerzijds en sociaal-constructivistische opvattingen bij de uitvoering van onderwijs waarin leren op maat van de leerling centraal staat anderzijds (Hövels en Klaijnsen, 2003). In een advies over examinering benadrukt de Onderwijsraad de overgangsfase waarin we ons momenteel bevinden en wijst er tevens op dat zij civiele effecten expliciet als het belangrijkste criterium hanteert bij keuzes omtrent een nieuwe examensystematiek: het vertrouwen dat de samenleving, vervolgoopleidingen en het bedrijfsleven hebben in de behaalde examenresultaten van kandidaten (Onderwijsraad, 2002).

Duidelijk is dat het competentiebegrrip bij invulling kennelijk nogal wat verschillende interpretaties toelaat. Dat komt niet alleen tot uitdrukking in de onderwijsuitvoering, maar ook in het proces dat zich de afgelopen jaren heeft afgespeeld in de ontwikkeling naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Het competentiebegrrip is multi-interpretabel en blijkt een elastisch begrip. Naar aanleiding van een interessante overzichtsstudie maken van Merrienboer e.a. gebruik van de metafoer van een versterker voor audioapparatuur (Van Merrienboer e.a., 2002). Zo'n versterker bevat schuifjes die al naar gelang de wensen van de luisteraar meer open of dicht gezet kunnen worden, maar ze bevat ook begrenzers. De dimensies die aan het

begrip competentie onderscheiden kunnen worden fungeren volgens hen op een identieke wijze.

3.4 De verdere ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur

De nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur nadert inmiddels haar voltooiing, breed gedragen door de belangrijkste koepelorganisaties in het mbo-veld (MBO-raad, Colo en Paepon). Vanaf september 2008 wordt competentiegericht beroepsonderwijs volledig ingevoerd in het middelbaar beroepsonderwijs. Het streven daarbij is om te werken met een uniformerend format en toetsingskader voor de ontwikkeling van kwalificatiedossiers van de verschillende kenniscentra. De Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs – met daarin alle voornoemde partijen – heeft onlangs de stand van zaken, inclusief de te gebruiken instrumenten (format en toetsingskader) gepresenteerd (Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs, 2006).

In haar ten geleide verwoordt de voorzitter van de Stuurgroep de intentie als volgt:

‘De verzamelnaam voor de nieuwe aanpak is ‘competentiegericht beroepsonderwijs’. Hiermee wordt de intentie weergegeven om in het beroepsonderwijs te werken aan het ontwikkelen van vermogens van mensen die hen in staat stellen om als beroepsoefenaar in een bewegelijke arbeidsmarkt en in een continu veranderende maatschappelijke omgeving te functioneren. Belangrijk daarbij is dat er evenwicht is tussen specifieke beroepsuitoefening in het hier en nu en het vermogen om als beroepsbeoefenaar mee te bewegen met veranderingen op de arbeidsmarkt. Tevens is het van groot belang dat zowel de vakmatige als de persoonlijke competenties voldoende aandacht krijgen in opleidingen. En van groot belang is ook dat er voldoende aandacht is voor het opdoen van kennis. De stuurgroep merkt met nadruk op dat competentiegericht beroepsonderwijs zich op geen enkele wijze verdraagt met vrijblijvendheid of eenzijdige aandacht voor louter persoonlijke competenties. Het gaat om de ontwikkeling van vakmensen en dat impliceert ook grondige aandacht voor de kennis die competenties schragen’.

Horten en stoten tijdens de rit

Het ontwikkelingsproces op weg naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur is niet zonder horten of stoten gegaan. We zullen hier de details achterwege laten. Interessanter lijkt een nadere analyse van belangrijke achtergronden daarvan, te meer daar die verwijst naar een aantal onderliggende, structurele knelpunten die o.i. blijvend aandacht verdienen.

In de eerste plaats speelden daarbij lange tijd controverses tussen Mbo-raad (toen nog Bve-raad) i.c. onderwijsinstellingen en Colo i.c. kenniscentra een hoofdrol. Een belangrijke achtergrond daarvan was enerzijds de verhouding tussen kenniscentra en onderwijsinstellingen, en de vraag wie nu precies en op grond waarvan de inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs zou kunnen bepalen. Anderzijds speelde onzes inziens – meer inhoudelijk – het eerder genoemde gegeven dat *sociaal-constructivistische opvattingen* over leren – ‘dé deelnemer centraal’ – slechts moeizaam zouden overeenstemmen met ‘*van bovenaf, extern opgelegde*’ standaarden voor aankomend vakmanschap als – te toetsen – ‘eindproduct’ van middelbare beroepsopleidingen.

Vooralsnog lijken ons in beide kwesties twee vragen centraal te staan. Ten eerste de vraag in hoeverre het adagium 'de deelnemer centraal' in overeenstemming te brengen is met het adagium 'de behoeften van het bedrijfsleven centraal'. In de tweede plaats is de kwestie aan de orde van de verhouding tussen wat landelijk bepaald wordt i.c. kan worden en wat lokaal/regionaal.

Voor beide kwesties is het besef van essentieel belang dat zowel aan de kant van de deelnemerspopulatie als aan de kant van het bedrijfsleven sprake is van een grote en toenemende diversiteit, die niet zinvol op een uniforme wijze van bovenaf te reguleren is. De directe afstemming tussen deelnemer (zijn leer- en arbeidsloopbaan) en samenleving/arbeid zal in het middelbaar beroepsonderwijs centraal moeten staan. De verhouding tussen deelnemer en samenleving/arbeid kan de slagader van de beroepsonderwijskolom worden genoemd (vgl. Hövels 2005).

Voor beide kwesties geldt het belang van een 'zwaluwstaartende' inzet van onderwijsinstellingen en kenniscentra. Met gebruikmaking van elkaars expertise en netwerken én met het negeren van vanuit het perspectief van deelnemers en bedrijven oneigenlijke institutionele belangen, zullen beide zich uitdrukkelijk als faciliteerders ter optimalisering van de genoemde slagader moeten inzetten. Onderwijsinstellingen en kenniscentra hebben primair een faciliterende taak.

Evident lijkt op den duur het toewerken naar een kwalificatiestructuur die zich beperkt tot het formuleren van centrale ankerpunten als standaarden voor aankomend vakmanschap. De detailleringgraad van kwalificatiedossiers lijkt ons omgekeerd evenredig te moeten zijn aan de mate van vervlechting tussen bedrijven en onderwijsinstellingen in de regio. Daarin schuilt onzes inziens een cruciale uitdaging voor betrokken actoren op lokaal en regionaal niveau om verder te werken aan noodzakelijke én voldoende voorwaarden voor hechte samenwerking in de praktijk.

Dát een kwalificatiestructuur gehandhaafd dient te blijven, lijkt inmiddels algemeen geaccepteerd. Ook Mertens lijkt dat aan het eind van zijn pleidooi voor 'forwards mapping' te bevestigen: 'Onderwijsinhouden worden *niet alleen* afgeleid uit de concrete beroepspraktijk, maar evenzeer door de onderwijsinstellingen 'zelf' bedacht; onderwijsinstellingen hebben een innovatieve opdracht om daarmee jonge mensen een strategisch-generatie-voordeel te verschaffen' (Mertens, 1997, p. 19). De kwalificatiestructuur is echter nog niet af en ze behoort ook niet afgerond te zijn. Daarvoor is en blijft er te veel dynamiek aan de kant van deelnemerspopulaties én aan de kant van de arbeidsmarkt. Inherent aan een op responsief middelbaar beroepsonderwijs gerichte kwalificatiestructuur is dat zij 'meebeweegt'.

3.5 Betekenisvolle afbakening van kwalificaties

In het voorgaande is vooral ingegaan op de tweede trap in het constructieproces van kwalificaties: de opvulling van kwalificaties met competenties e.d., vroeger eindtermen genoemd, nu de inhoud van een kwalificatiedossier.

In het ontwikkelingsproces naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur is ook de eerste trap aan de orde geweest: het formuleren van afbakeningscriteria voor kwalificaties. De discussie daarover heeft geleid tot een reductie van het aantal kwalificaties i.c. van zo'n 700 naar nog geen 300. Daarbij kan overigens worden opgemerkt dat het aantal daarbinnen onderscheiden diploma's niet veel afwijkt van het aantal eerder binnen de derde-generatie eindtermen gefor-

muleerde kwalificaties. Onze indruk is dat het aantal nu voorgestelde kwalificaties meer de resultante is van politiek-strategische en praktisch institutionele overwegingen dan van inhoudelijke overwegingen. Politiek-strategisch kan dit aantal beschouwd worden als een compromis tussen de wens van het onderwijsveld om het bestaande aantal kwalificaties aanzienlijk te reduceren en het lang vasthouden van verschillende kenniscentra aan het aantal kwalificaties dat zij onder hun beheer hadden. In praktisch-institutionele zin hebben overwegingen een rol gespeeld om de verschillende domeinen van de betrokken kenniscentra zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen, en daarmee tevens de herkenbaarheid en het eigendom van kwalificaties voor betrokken 'branches' zoveel mogelijk te waarborgen.

Een kernvraag in dit verband is of het precieze aantal kwalificaties er eigenlijk wel toe doet, en of voor echt responsief middelbaar beroepsonderwijs inhoudelijk betekenisvolle afbakeningscriteria niet van groter belang zijn. Ons lijkt dat het inhoudelijk criterium voor het bestaansrecht en de afbakening van verschillende kwalificaties enerzijds voldoende herkenbaarheid op dient te leveren voor het bedrijfsleven en anderzijds hanteerbaar dient te zijn voor beroepsopleidingen die gericht zijn op het leveren van aankomend vakmanschap. Het gaat met andere woorden om een zodanige afbakening van kwalificaties dat die een betekenisvolle schakel- of scharnierfunctie kunnen vervullen tussen de wereld van de arbeid en de wereld van het leren. Eerder hebben we in dat verband gepleit voor introductie van het – ook in Duitsland – gangbare begrip *opleidingsberoep* (Hövels en Persoon, 2002). Opleidingsberoepen kunnen beschouwd worden als beschrijvingen van bedrijfsoverstijgende, dynamische en voor het functioneren van de arbeidsmarkt zinvolle beroepenentiteiten. Als zodanig zijn opleidingsberoepen sociale constructen die door betrokken partijen tot stand worden gebracht om de genoemde scharnierfunctie te vervullen, zij vormen de basis van kwalificaties. In de dialoog tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs wordt bepaald wat betekenisvol te onderscheiden entiteiten zijn. Afhankelijk daarvan kunnen deze op specifieke branches of sectoren toegesneden zijn dan wel daarvan abstraherend en/of doorsnijdend. Opleidingsberoepen kunnen met andere woorden beschouwd worden als sociale constructen die de standaard van een middelbare beroepskwalificatie bepalen. Bij elk opleidingsberoep zou dan een kwalificatie(profiel) horen.

Met deze kwestie uit de 'eerste trap' raken we tegelijkertijd de noodzaak van echte afstemming en coördinatie tussen de werkgebieden van de onderscheiden kenniscentra. Betekenisvolle entiteiten i.c. opleidingsberoepen kunnen – gezien de dynamiek op de arbeidsmarkt – de bestaande werkgebieden van verschillende kenniscentra doorsnijden of overstijgen.

Structureel-institutionele belemmeringen bleken tot voor kort belangrijke hinderpalen om daarop adequaat te reageren (Kraayvanger e.a., 2002). Het lijkt er op dat op dit punt inmiddels forse vorderingen gemaakt zijn. Uitdrukkingen daarvan zijn fusieprocessen tussen kenniscentra alsmede de oprichting van het Coördinatiepunt Kwalificatiestructuur. In een aantal gevallen zijn overigens interessante samenwerkingsconstructies tussen kenniscentra tot stand gebracht, bijvoorbeeld het ene gezamenlijke loket voor ict-kwalificaties. De bijdrage van de kwalificatiestructuur aan responsief middelbaar beroepsonderwijs zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van succesvol op dit punt functionerende kenniscentra en van hun vermogen – in samenspraak tussen bedrijfsleven en beroepsonderwijs – als grondslag voor kwalificaties betekenisvolle 'opleidingsberoepen' te definiëren.

4 De beroepspraktijkvorming: lerend werken of – werkend leren

Onder de WEB is het parallelle systeem van twee leerwegen gehandhaafd, nu onder één wettelijk regime. Naast de beroepsopleidende leerweg (de bol) is er de beroepsbegeleidende leerweg (de bbl). Beide worden in principe beschouwd als gelijkwaardig aan elkaar, hetgeen met name tot uitdrukking komt in het gegeven dat beide leerwegen voor elk kwalificatieniveau mogelijk zijn en de premisse dat beide leerwegen op alle niveaus tot gelijkwaardige kwalificaties leiden. Beschouwingen over het thema bpv zijn direct verbonden met het onderscheid tussen bol en bbl.

4.1 Parallele wegen: bol en bbl

In de WEB komt nadrukkelijk de wens tot versterking van de betrokkenheid van het bedrijfsleven en van de praktijkcomponent in opleidingen tot uitdrukking, niet alleen in de keuze voor (handhaving van) een parallel systeem maar ook in de eis dat mbo-opleidingen tenminste voor 20% moeten bestaan uit praktijk. De bol tenminste voor 20% en ten hoogste voor 59%, de bbl tenminste voor 60%. Dit betekent ook de mogelijkheid dat bol en bbl wat dit betreft dicht bij elkaar komen te liggen: 60% praktijkcomponent in de opleiding is nét geen bol meer en 41% schoolcomponent is nét geen bbl meer. Sinds de WEB gaat het over de bpv (beroepspraktijkvorming).

De praktijkcomponent kan – in lijn met de adviezen van de commissie-Van Veen 1 – in principe buitenschools maar ook binnenschools worden vormgegeven, bijvoorbeeld door verschillende vormen van praktijksimulatie.

Hoewel geen systematische empirische gegevens beschikbaar zijn over hoe beide zich momenteel in de praktijk tot elkaar verhouden, lijken buitenschoolse leerplaatsen – de ‘echte praktijk’ – echter voorop te staan als wordt gesproken over bpv. Bpv-plaatsen in de bol zijn in feite stageplaatsen, bpv-plaatsen in de bbl zijn merendeels – maar niet alléén, afhankelijk van wat daarover bij CAO bepaald is – leerarbeidsplaatsen, dat wil zeggen praktijkleerplaatsen gekoppeld aan een arbeidsovereenkomst. Dit heeft zijn wortels in de historie van het leerlingwezen en duidt tevens op de aparte status van een bbl-deelnemer qua binding aan het bedrijf en qua arbeidsmarktpositie (vgl. o.a. Frietman, 2004).

Het parallelle systeem van leerwegen is van oudsher typerend voor de Nederlandse situatie. Het naast elkaar bestaan van het voltijds mbo en het leerlingwezen heeft die situatie gecontinueerd. Dit bood belangrijke voordelen en lijkt dat nog steeds te bieden. Met name doordat het in principe kan functioneren als een systeem van communicerende vaten: een onvoldoende aanbod van plaatsen in het leerlingwezen was in principe te ondervangen in het voltijds mbo, omgekeerd bood het leerlingwezen bij een krupper wordende arbeidsmarkt de mogelijkheid om meer leerarbeidsplaatsen aan te bieden i.c. leerlingen in productie- en dienstverleningsprocessen te betrekken. Dat het systeem niet steeds als zodanig functioneert en er ‘gaten’ kunnen vallen heeft het ‘gat in de Mammoetwet’ in de zeventiger en tachtiger jaren laten zien: grote groepen schoolverlaters van lbo en mavo die buiten de boot vielen, doordat de opnamecapaciteit van het leerlingwezen afnam zonder dat er voor deze ‘werkende jongeren’ voldoende moge-

lijkheden beschikbaar waren in het reguliere voltijds mbo. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat dit eind jaren zeventig de achtergrond was voor het starten van proefprojecten kort-mbo.

De maatschappelijke omstandigheden zijn inmiddels drastisch veranderd en met de WEB heeft ook het stelsel van middelbaar beroepsonderwijs fundamentele wijzigingen ondergaan.

Een belangrijke kwestie is in hoeverre daarmee de eerder bestaande 'gaten' in essentie ook zijn gedicht. De nadruk die de laatste jaren in beleid en praktijk gelegd wordt op de omvang van het fenomeen 'voortijdig schoolverlaten' en op de noodzaak het aantal 'voortijdige schoolverlaters' drastisch te laten dalen doen allerminst vermoeden dat dit het geval is. In elk geval wijst dit erop dat het dichten niet dusdanig geslaagd is dat alle jongeren daarmee voldoende geboeid en gebonden kunnen worden.

Relativering van deze beleidsarticulatie lijkt echter op zijn plaats, gegeven de mede door externe constraints – denk aan de Lissabon-akkoorden – ingegeven politieke definieer- en rekenkunde die al enige tijd in zwang is. Denk aan het definiëren van VSV'ers in termen van het al dan niet beschikken over een startkwalificatie in termen van tenminste mbo-2 of havo-niveau. Elders gaan we verder op deze kwestie in.

Verhouding tussen bol en bbl

Er is discussie over hoe beide leerwegen binnen het parallelle systeem zich tot elkaar verhouden. De kaders van de WEB impliceren dat beroepsopleidingen vorm gegeven dienen te worden via de wettelijk vastgelegde leerwegen. Wel is de bedoeling dat onderwijsinstellingen én deelnemers in principe de mogelijkheid hebben om in concrete opleidingstrajecten bol en bbl flexibel op elkaar af te stemmen.

De primaire WEB-regelgeving over leerwegen lijkt daarvoor ook nauwelijks barrières op te werpen. De enige structurele beperking betreft eigenlijk kwalificaties waarvoor in de kwalificatiestructuur bepaald is dat daarvoor slechts via één van beide leerwegen kan worden opgeleid. Maar in de praktijk zijn er wat dit betreft nogal wat 'beren op de weg', vooral in de sfeer van de 'secundaire regelgeving', bijvoorbeeld met betrekking tot de bekostiging en de bureaucratie van noodzakelijke aanpassingen in OER en/of onderwijsovereenkomst (Kraayvanger e.a., 2000).

In een eerste conceptversie van de WEB werd overigens geen verschil gemaakt tussen mbo en leerlingwezen. Daarin bestond slechts beroepsonderwijs, op verschillende manieren in te vullen. Dat leek een logische consequentie te zijn van enerzijds de roc-vorming en anderzijds de ontwikkeling van één kwalificatiestructuur. Om politieke redenen is uiteindelijk in de WEB toch gekozen voor twee separate leerwegen: de sociale partners wilden 'hun' leerlingwezen niet zomaar laten verdwijnen, wilden een herkenbare duale leerweg terugzien i.c. de bbl, die soms ook wat functiespecifieker opleidt dan de bol, aldus Moerman (in haar voorwoord bij Kraayvanger e.a., 2000).

Een tweetal discussielijnen speelt steeds meer of minder expliciet een rol als het over de verhouding tussen bol en bbl gaat. De ene betreft in de kern de 'eigendoms kwestie': worden beroepsopleidingen in de praktijk primair aangestuurd vanuit onderwijsinstellingen of primair vanuit het bedrijfsleven. De andere discussielijn betreft de vraag in hoeverre centrale voorschriften over onderscheiden leerwegen voldoende ruimte bieden om flexibel te reageren op de bestaande roep om maatwerk voor deelnemers en bedrijfsleven.

Onderzoek van al weer enige tijd geleden laat zien dat 'good practices' met betrekking tot variaties in leerwegen in de praktijk lastig te vinden waren, en dat initiatieven van bve-instellingen om

nieuwe verbindingen te leggen tussen bol en bbl vooral ook een zaak lijken van strategisch organisatie- en personeelsbeleid. Niet alleen de programmatische afstemming van beide leerwegen inhoudelijk, qua tijdsvolgorde en arrangementen met bpv-aanbieders bleek daarbij belangrijk, maar met name ook de organisatorische en personele randvoorwaarden waarbinnen een en ander effectief gerealiseerd kan worden (Kraayvanger e.a., 2000). Nader onderzoek op dit punt is van belang, vooral ook om de informatiebasis te verschaffen voor het uit de weg ruimen van bestaande belemmeringen voor combi-trajecten bol-bbl.

4.2 Populariteit van beide leerwegen

De discussie over de verhouding tussen bol en bbl binnen het bestaande systeem van twee parallelle gelijkwaardige leerwegen is ook nu nog niet uitgewoed. Wél lijkt het erop dat er (nog steeds) belangrijke verschillen zijn in de populariteit van beide leerwegen en in de status die maatschappelijk aan beide leerwegen wordt toegekend. Ondanks het uniforme regime van de WEB, is er in de praktijk nog steeds in hoge mate sprake van elkaar afgeschotelde deelsystemen, waarbij de bol beschouwd wordt als in principe gericht op het 'middenkader' en op vervolgopleidingen, en de bbl als in principe gericht op uitvoerende vaklieden.

Indicaties hierover treffen we onder meer aan in het gegeven dat van de kwalificaties op niveau 4 in de landelijke kwalificatiestructuur die via de bbl gerealiseerd kunnen worden verreweg het merendeel 'specialist'-kwalificaties zijn en die via de bol gerealiseerd kunnen worden merendeels 'middenkader'-kwalificaties.

De populariteit van de bol in vergelijking met de bbl komt getalsmatig tot uitdrukking in recente deelnamecijfers aan het middelbaar beroepsonderwijs.

Telde het mbo in 2002 in totaal 470.000 deelnemers, in 2005 waren dit er 485.000, een toename met ruim 3 procent. Daarvan waren er in 2002 305.000 deelnemers in de bol en in 2005 346.000, een toename met ruim 13 procent. In dezelfde periode nam het aantal deelnemers in de bbl af met bijna 16 procent, van 165.000 in 2002 naar 139.000 in 2005 (Bve Raad, 2006).

Deze cijfers duiden op een grotere populariteit van de bol bij deelnemers en/of hun ouders. Verschillen in deelname aan bol en bbl kunnen natuurlijk deels ook veroorzaakt zijn door een gebrek in het bedrijfsleven aan voldoende bpv-plaatsen voor de bbl. De ontwikkeling van de werkgelegenheid tot 2005 bood nu niet bepaald gunstige perspectieven voor het aanbieden van aan een arbeidscontract gekoppelde bpv-plaatsen voor bbl'ers. De sterke conjunctuurafhankelijkheid was reeds een structureel knelpunt in het leerlingwezen en is dat nog steeds in het huidige mbo, het meest nadrukkelijk in de bbl.

Uit onderzoek blijkt steeds opnieuw dat jongeren en hun ouders toch ook meer waarde hechten – want status toekennen – aan 'schoolse' leerroutes. Ondanks het feit dat mbo'ers het in het hbo relatief goed doen – beter dan havo'ers – lijkt de 'parity of esteem' van beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs (vgl. Gordon e.a., 1994) in Nederland nog steeds vele bruggen te ver. Dat lijkt zich door te vertalen in de relatieve populariteit van de bol ('naar school gaan') ten opzichte van de bbl ('werken').

4.3 De bpv onder druk én als perspectief

De bpv vormt een cruciaal onderdeel van opleidingen in het mbo. Nog afgezien van de betekenis van de bpv voor de competentieontwikkeling van deelnemers, is het in ieder geval ook niet mogelijk om een mbo-opleiding succesvol i.c. met diploma af te ronden zonder bpv. Zowel voor deelnemers als voor onderwijsinstellingen is de bpv dus van vitaal belang.

Het 'echte' bedrijf en praktijksimulatie

De commissie-Van Veen 1 stelde reeds dat als beroepsvorming (i.e. beroepspraktijkvorming) essentieel is en een voorwaarde voor diplomering, alle deelnemers in de gelegenheid gesteld moeten worden een fase van beroepsvorming te doorlopen. 'Als er dan onvoldoende plaatsen zijn (arbeidsplaatsen, leerplaatsen of stageplaatsen) binnen de arbeidsorganisaties, ligt er een verantwoordelijkheid bij overheid, sociale partners en onderwijsinstellingen om te voorzien in voldoende beroepsvorming' (Commissie Dualisering, 1993, pag. 67). Oefen- of stimulatieplaatsen noemt zij als optie, maar ook de scholingsinfrastructuur van de (toenmalige) arbeidsvoorzieningsorganisatie. Vooral nieuwe varianten als oefen- of simulatiebedrijven vindt de commissie interessant. In dezelfde geest dient ook de bedoeling van de WEB met de bpv geïnterpreteerd te worden.

Er zijn ons geen onderzoeksgegevens bekend waaruit een systematisch overzicht blijkt van de huidige stand van zaken in Nederland met betrekking tot de getalsmatige verhouding tussen bpv in arbeidsorganisaties (profit en non-profit) en bpv die op een andere wijze vormgegeven is. Nu – zo'n tien jaar na invoering van de WEB – zou het wel op z'n plaats zijn om over een kernonderdeel van mbo-opleidingen als de bpv over systematische empirische gegevens te beschikken. Enerzijds omdat dat van grote betekenis is om de situatie van deelnemers in de bpv – ook in kwaliteitstermen – te kunnen bepalen en een goed beeld te hebben van de wissel die er wat dit betreft op onderwijsinstellingen wordt getrokken. Anderzijds omdat bpv-plekken i.c. bpv'ers in de ogen van bedrijven bij uitstek de schakels blijken te vormen in de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het regionale bedrijfsleven, ook waar het om innovatieve bijdragen van onderwijsinstellingen aan bedrijven gaat (Den Boer e.a., 2006). Goed zicht op het absorptievermogen in het bedrijfsleven zelf van bpv'ers is ook vanuit dit gezichtspunt van belang.

Kwantitatieve, kwalitatieve en distributieve dimensie

Vooralsnog gaan we er vanuit dat de bpv in verreweg de meeste gevallen wordt gevolgd in 'echte arbeidsorganisaties', bedrijven en non-profitinstellingen. In essentie draait het bij het thema bpv steeds om drie dimensies: de beschikbaarheid van bpv-plekken in kwantitatief opzicht, de kwaliteit van de bpv, en de verdeling van bpv-plekken over te onderscheiden soorten deelnemers aan het mbo. Deze dimensies zijn in principe van belang voor zowel de bol als de bbl, zij het met wat onderscheiden gewicht.

In zowel de bbl als de bol vormt de bpv een kernonderdeel. In de bbl is de bpv van oudsher en in essentie nadrukkelijker 'geprägt' door het bedrijfsleven, door het aandeel ervan in de totale opleiding én qua aansturing op het niveau van bpv'er en leerbedrijf (de bpv in de bbl is immers structureel bepaald door de koppeling aan een arbeidsovereenkomst). Voor de bpv'er in de bol ligt dat anders. Hoewel in omvang veel strikter bij WEB bepaald dan voordien het geval was,

heeft de bpv in de bol qua aansturing voor bedrijven een veel vrijblijvender karakter, meer vergelijkbaar met de traditionele stage.

Problemen met de bpv

In een onlangs verschenen SCP-rapport wordt onder meer geconstateerd dat er over belangrijke aspecten van de beroepspraktijkvorming – beschikbaarheid, tijd en kwaliteit – nauwelijks iets bekend is (Bronneman-Helmers, 2006).

Recent inspectieonderzoek (Onderwijsinspectie, 2006) wijst wel uit dat over het geheel genomen de beschikbaarheid van bpv-plaatsen momenteel onder druk staat, maar dat bol'ers over het geheel genomen – na korte of langere tijd en al dan niet (voorlopig) geaccrediteerd – wel allen een bpv-plaats vinden. Voor bbl'ers ligt dat anders: wanneer zij geen bpv-plek hebben worden ze niet ingeschreven of zijn ze na enige maanden uitgeschreven.

De bestaande druk wijst wel degelijk op problemen met de beschikbaarheid van voldoende bpv-plaatsen. In algemene zin blijken daarbij naast ontwikkelingen aan de aanbodskant (zoals schommelingen in de conjunctuur en rationaliseringstendenzen binnen arbeidsorganisaties) ontwikkelingen in de vraag naar bpv-plaatsen een belangrijke rol te spelen.

In de eerste plaats heerst er aan de vraagkant 'grote drukte', die bovendien gepaard gaat met verdringingsverschijnselen op de stagemarkt. Het mbo is immers niet de enige onderwijssoort die behoefte heeft aan bpv-plaatsen, ook het hbo speelt op die markt een rol en meer recent wordt ook vanuit het vmbo en zelfs het avo de vraag naar stageplaatsen aangejaagd. Verschillende schoolsoorten vissen met andere woorden toenemend in dezelfde vijver.

In de tweede plaats blijkt de vraag naar stage- en bpv-plaatsen zich vooral samengebonden te manifesteren in bepaalde periodes van het jaar, kennelijk zonder dat er sprake is van de nodige flexibiliteit of van voldoende coördinatiepotentieel om die vraag meer over het hele jaar te spreiden i.c. rekening te houden met de realiteit van plaatsingsmogelijkheden in het bedrijfsleven.

In de derde plaats laat het onderzoek onmiskenbaar zien dat de wending naar competentiegericht onderwijs een extra wissel trekt op de vraag naar bpv-plaatsen, niet alleen kwalitatief maar ook in kwantitatieve zin. De in het kader van de competentiegerichte kwalificatiestructuur te ontwikkelen nieuwe kwalificatieprofielen zullen ook van grote betekenis zijn voor de inhoudelijke ruimte die in de bpv geboden kan worden.

Problemen manifesteren zich vooral in bepaalde sectoren en opleidingsrichtingen, en voor de lagere opleidingsniveaus. Het inspectieonderzoek laat zien dat de problemen in kwantitatief opzicht het grootst zijn in de zorg- en welzijnssector, in bepaalde – 'modieuze' – opleidingen, voor deelnemers op de niveaus 1 en 2, en voor deelnemers van allochtone herkomst.

4.4 Bereidheid van bedrijven de achilleshiel

De beschikbaarheid van voldoende bpv-plaatsen, de kwaliteit ervan en de toegang voor bepaalde doelgroepen (denk vooral aan niveau 1 en 2-deelnemers en aan deelnemers van allochtone herkomst) zijn alle drie voortdurende aandachtspunten. Zij hebben primair te maken met de bereidheid en capaciteit van het bedrijfsleven om voldoende stages en leerwerkplekken aan te bieden. Deels zijn die conjunctureel bepaald, deels ook afhankelijk van ontwikkelingen in bedrijven op technologisch, arbeidsorganisatorisch en hrm-gebied. Eerder hebben we in dit

verband ook wel eens gesproken over ruimte die meer of minder gecreëerd kan worden vanuit 'technological', 'organizational' en 'qualificational' keuzemogelijkheden waar bedrijven mee worden geconfronteerd. In essentie vormt de bereidheid van bedrijven de achilleshiel van de bpv (vgl. ook Hövels, 1985).

Bestaande initiatieven

Interessant zijn de stimulansen die medio jaren tachtig vanuit O&O-fondsen zijn uitgegaan om opleidingskosten te egaliseren, en het resultaat daarvan niet alleen in termen van de omvang maar ook in termen van de variëteit aan praktijkopleidingsplaatsen (zie ook hoofdstuk 2).

De afgelopen jaren zijn initiatieven op dit gebied ondernomen door onder meer de Taskforce Jeugdwerkloosheid en vanuit het mkb-banenplan. Ook onderwijsinstellingen zelf zijn klaarblijkelijk hard aan het werk. De Mbo-raad constateerde onlangs in verband met voortijdig schoolverlaters: 'De mbo-instellingen doen er alles aan om deze jongeren via maatwerktrajecten binnen de opleiding te houden en aan een stageplaats of een leerwerkplek te helpen. Dat doen zij samen met bedrijven en maatschappelijke partners hun regio. Toch blijkt dat in te veel gevallen nog moeizaam te gaan. Opvallend is dat er vijf keer zo veel allochtone als autochtone mbo'ers werkloos zijn. Bovendien is het voor allochtonen drie keer zo moeilijk een stageplaats of een leerwerkplek te vinden, een belangrijke oorzaak voor uitval' (Mbo-raad, 2006, pag. 12).

En ook de kenniscentra laten zich kennelijk niet onbetuigd. Colo stelt recent: 'De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, verenigd in Colo, hebben een actueel overzicht gemaakt van vraag en aanbod op de stage- en leerbanenmarkt. Uit het overzicht blijkt eerder een overschot aan leerplaatsen dan een tekort. Knelpunten zitten vaak in regionale en sectorale spreiding en kunnen alleen worden opgelost door goed overleg tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen'. Colo stelt dat in oktober 2006 het volledige overzicht van de behoefte en aanbod aan stages voor het opleidingsjaar 2007-2008 beschikbaar is (Colo, 2006).

Naar een beloftevol scenario

Dit neemt – al deze initiatieven ten spijt – niet weg dat de bpv-problematiek in de kern ten volle twee – met elkaar samenhangende – dimensies raakt, te weten: a) het samenspel tussen onderwijsinstellingen, bedrijven en andere direct betrokkenen in de regio en b) de structurele bereidheid van bedrijven om plaats te maken voor interessante leerwerkplekken.

Als onderlegger voor succesvolle operaties op dit vlak zijn in elk geval adequate communicatie en samenwerking tussen de belangrijkste institutionele actoren noodzakelijk. Robuuste regionale netwerken tussen direct betrokken bedrijven en onderwijsinstellingen kunnen hierin een belangrijke functie vervullen. Een actieve betrokkenheid van kenniscentra kan de effectieve netwerkvorming in de regio (verder) versterken. Hoewel veel onderwijsinstellingen hiermee hard aan het werk zijn, zouden de expertise en netwerken van de in de jaren tachtig opgeheven regionale organen van het leerlingwezen met name hier een belangrijke rol hebben kunnen vervullen. De WEB lijkt juist op dit punt een groot gat geslagen te hebben door de advisering van het leerbedrijf en de begeleiding van de bpv'ers institutioneel van elkaar te scheiden. (Vgl. ook Stuurgroep Evaluatie WEB, 2001).

Het geheel overziend lijkt echter juist in verband met de introductie van competentiegericht onderwijs ook een slotsom met een meer structureel-strategische lading op zijn plaats. Die betreft met name het risico dat betrokkenen waar het om de bpv gaat te rigide langs de traditionele lijnen (blijven) denken. Centraal daarin staat het uitgangspunt van vóóraf vastgestelde

'eindtermen' die in de bpv bereikt moeten worden en van extern vastgestelde kwaliteitscriteria waaraan de bpv moet voldoen.

In een samenleving die zich toenemend ontwikkelt tot een dienstensamenleving, en zich lijkt te ontwikkelen in de richting van een kennissamenleving, en onder het gesternte van de wending naar competenties, is het de vraag of dit traditionele denken nog langer houdbaar is.

Het lijkt verstandig om de discussie te starten over alternatieve scenario's. Daarin zou in de eerste plaats een veel sterker accent kunnen liggen op wat een leerwerkplek kwalitatief te leveren heeft en wat de opleiding daarmee kan doen in het kader van de bpv, en minder op de vraag of een bedrijf als geheel als geschikt leerbedrijf kan worden aangemerkt. Veel sterker zou verder benadrukt kunnen worden dat wat een goede bpv-plaats is, primair bepaald wordt door het antwoord op de vraag in hoeverre de leerwerkplek past bij (de eigenschappen, leerstijlen en behoeften van) de deelnemer. Er zou met name ingezet kunnen worden op een adequate begeleiding en coaching van deelnemers, 'surfend' langs voor hem/haar attractieve leerwerkplekken. Onder regie van de onderwijsinstelling kan dan – in nauwe samenspraak met bedrijven en actieve, regionaal 'zwaluwstaartende' kenniscentra – vorm en inhoud gegeven worden aan dat coachings-, begeleidings- en surfproces (Hövels, 2005). De eindverantwoordelijkheid voor het onderwijsleerproces zal immers uitdrukkelijk in handen van de onderwijsinstelling moeten (blijven) liggen.

Ook voor bedrijven zou een dergelijke scenario wel eens attractief kunnen zijn en de structurele bereidheid om als co-maker van opleidingen te fungeren kunnen vergroten. Een 'verleidingsstrategie' met andere woorden die inspeelt op behoeften van deelnemers én bedrijven. Regionale vervlechting van beroepsonderwijs en bedrijven lijkt hiervoor een essentiële voorwaarde (Leijnse e.a., 2004).

Een apart aandachtspunt vormt het midden- en kleinbedrijf. Niet alleen signalen uit diverse hoeken van de samenleving, ook empirisch onderzoek laat steeds weer zien dat samenwerking met onderwijsinstellingen tot nu toe nog het best floreert in het grootbedrijf. Het midden- en vooral het kleinbedrijf blijft vaak achter, kijkt niet verder dan 'de waan van de dag', laat zich leiden door 'free-riders'-gedrag en beschikt – anders dan het grootbedrijf – veelal niet over de ruimte en faciliteiten om te investeren in samenwerking met onderwijsinstellingen. Zeker gezien het belang van het mkb als afnemer van (ex-)deelnemers en vice versa, lijkt het zaak om slimme, constructieve oplossingen te bedenken voor dit probleem. Afgezien van PR-campagnes en extra-energie die onderwijsinstellingen daarin steken, zou bijvoorbeeld concreet gedacht kunnen worden aan sectoraal of lokaal georganiseerde samenwerkingsverbanden van bedrijven – al dan niet met het grootbedrijf als trekker – waarin betekenisvolle samenwerking met het beroepsonderwijs in de regio wordt aangegaan.

5 De onderkant van het opleidingsgebouw

5.1 Beroepsonderwijs aan risicoleerlingen in vogelvlucht

Met de invoering van de WEB kwam een einde aan een tijdperk waarin risicojongeren werden opgevangen door het vormingswerk, kleinschalige opvangprojecten voor uitvallers uit het onderwijs, waarin door middel van oriëntatie- en schakelprogramma's, met ondersteuning van hulpverlening, geprobeerd werd om jongeren toe te leiden naar vervolgscholing of werk. Het dominante perspectief bij de opvang van risicojongeren was in de pre-WEBse periode het perspectief van de jongeren zelf: hun problemen en mogelijkheden stonden centraal. Van daaruit werd verder gekeken naar vervolgopleidingen en/of werk. Kwalificering voor de arbeidsmarkt was in dat verband een taak voor het reguliere beroepsonderwijs. Binnen het reguliere beroepsonderwijs stond beroepskwalificering centraal en was weinig oog voor begeleiding en didactiek ten behoeve van leerlingen met een risicoprofiel.

De invoering van de WEB bracht een paradigmawisseling met zich mee: onder de WEB werd het arbeidsmarktperspectief, het perspectief van de arbeidskwalificering ('Niemand de poort uit zonder startkwalificatie!') dominant. Weliswaar werden de bve-instellingen nog een overgangperiode geboden om de expertise van het oude vormingswerk binnen de nieuwe beroepsopleidingen in te bouwen, maar het dominante perspectief van de WEB was beroepskwalificering op het niveau van minimaal een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, op niveau 2 van de kwalificatiestructuur. Hoewel de WEB aanvankelijk niet in deze mogelijkheid voorzag is toch de mogelijkheid toegevoegd voor het inrichten van assistentopleidingen op niveau 1, op voorwaarde dat hiervoor draagvlak zou zijn binnen de bedrijfstakken. Ook ten aanzien van deze assistentopleidingen is het dominante perspectief overigens dat van de beroepskwalificering.

Flankerend aan de mogelijkheid om assistentopleidingen op te starten bood de WEB instellingen de mogelijkheid om extra middelen in te zetten voor voorbereidende en ondersteunende Activiteiten, gefinancierd via de zogenaamde 'VOA-middelen', ten behoeve van deelnemers waarvan de vooropleiding naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende kans bood op kwalificering binnen een redelijke termijn. Ook bood de WEB bve-instellingen de mogelijkheid om maatwerkonderwijs te leveren, meer te doen met het erkennen van reeds verworven competenties van deelnemers (EVC) en flexibilisering van het programma (individuele leerroutes, meerdere instroommomenten, overstappen tussen programma's). Laatstgenoemde mogelijkheden richten zich overigens niet specifiek op deelnemers met een risicoprofiel, maar bieden bve-instellingen juist voor deze categorie deelnemers mogelijkheden om het onderwijs af te stemmen op de specifieke onderwijs- en begeleidingsbehoefte. Uit rapportages van de onderwijsinspectie (2001, 2004, 2005, 2006) en van Van Eijndhoven en Vlug (1998, 2006) wordt duidelijk, dat het beroepsonderwijs in de periode 1996-2006 in het aanbieden van specifieke leerroutes voor deelnemers met een risicoprofiel weliswaar vorderingen heeft geboekt, maar nog niet alle mogelijkheden van de WEB benut. Ook blijken er grote verschillen te bestaan tussen bve-instellingen voor wat betreft hun aandacht voor het onderwijs aan risicoleerlingen.

Sinds het schooljaar 2004-2005 wordt bve-instellingen de mogelijkheid geboden om in het kader van de operatie 'Herontwerp MBO', -vooralsnog alleen als experiment- een 'brede assis-

tentenopleiding', de Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentopleiding (AKA) aan te bieden. De AKA-opleidingen leiden op tot aankomend beroepsbeoefenaren met een breed profiel, die in verschillende branches inzetbaar zijn. Certificering vindt niet plaats op branche- maar op sectorniveau.

Arbeidsmarktperspectief en deelnemersperspectief

Zoals aangegeven, binnen de WEB stond het arbeidsmarktperspectief centraal: iedere deelnemer werd geacht een kwalificatie op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar (binnen de WEB, niveau 2 of hoger) te behalen, de zogenaamde 'startkwalificatie'. Het inbouwen van een mogelijkheid in de WEB om ook beroepskwalificerende opleidingen aan te bieden onder het niveau van de startkwalificatie, onder conditie van draagvlak binnen de bedrijfstakken, bevat impliciet een erkenning van het feit, dat (1) er betaald werk bestond onder het niveau van de startkwalificatie, en (2) dat het niet reëel was om te veronderstellen dat iedere deelnemer een startkwalificatie zou kunnen behalen. De Beroeps Kwalificerende Assistentopleidingen (BKA), die na een wat aarzelende start inmiddels in de meeste bedrijfstakken tot stand gekomen zijn, zijn de materialisering van deze gedachte.

Recent, in het schooljaar 2004-2005 zijn de Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentopleidingen onder de proeftuinvlag van het 'Herontwerp MBO' van start gegaan. AKA-opleidingen kenmerken zich door drempelloze instroom, time-outfunctie, aanleren van arbeidsdiscipline en sociale vaardigheden, sectororiëntatie, schakelen naar arbeid en/of beroepsonderwijs, praktijk- en competentiegerichte aanpak, door de bank genomen kleinere groepen (CINOP, 2005). De introductie van de AKA-opleidingen beoogt in te spelen op een aantal constatering:

1. het gegeven, dat veel leerlingen bij de overgang van vmbo naar mbo nog geen goed beeld hebben van sector en/of beroep, waarvoor zij opgeleid willen worden;
2. het gegeven, dat veel leerlingen die instromen in of afstromen naar de BKA-opleidingen te kampen hebben met diverse vormen van problemen, die grotendeels buiten de school liggen;
3. de constatering dat de BKA-opleidingen vanwege hun beroepskwalificerende taakstelling niet geëquipeerd zijn voor de hiervoor genoemde leerlingen;
4. de constatering dat de arbeidsmarkt in staat lijkt c.q. bereid is om medewerkers aan te trekken op lagere functieniveaus met een relatief breed beroeps-/sectorprofiel.

De vraag die hier centraal staat is in hoeverre de BKA- en de AKA-opleidingen te beschouwen zijn als uitingen van responsiviteit van het mbo voor de behoeften van enerzijds de lagere segmenten van de arbeidsmarkt en anderzijds leerlingen met een risicoprofiel en hoe succesvol zij daarbij zijn. Uitdrukkelijk klinkt hierin ook de vraag naar het belang van socialisatie- en reïntegratieaspecten door.

5.2 Arbeidsmarktperspectief

Inmiddels zijn meerdere onderzoeken beschikbaar, die het belang van een startkwalificatie en/of beroepsspecifieke kwalificering door het onderwijs relativeren. Uit cijfers van het CBS (2006) over de periode 2001-2004 wordt duidelijk, dat 68% van de schoolverlaters van 15-22 jaar zonder startkwalificatie een baan heeft. In tweederde van de gevallen gaat het om een vast dienstverband. In een advies uit 2006 wijst de RWI erop, dat van alle gediplomeerde schoolver-

laters circa 15% een baan vindt op basis van een vmbo-diploma (13.1%) of een mbo-diploma op niveau 1 (2%). Dat zijn circa 20.000 jongeren per jaar. Als meest kansrijke sectoren voor schoolverlaters met diploma maar zonder startkwalificatie worden door het RWI geïdentificeerd: handel en reparatie, bouw, gezondheidszorg, overige commerciële dienstverlening, horeca, zakelijke dienstverlening, metaalproducten en machinebouw, agrarische sector en weg- en railvervoer.

Hoewel er ook tegengestelde signalen zijn maken de aangehaalde bronnen aannemelijk, dat er een substantieel volume aan banen is onder het niveau van de startkwalificatie en dat een substantieel deel van de schoolverlaters zonder startkwalificatie erin slaagt om hierin aan het werk te komen. Hiermee wordt in zekere zin de meerwaarde van assistentopleidingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt aangetoond, maar anderszins ook gerelativeerd: immers, uit de RWI-cijfers blijkt dat een substantiële groep schoolverlaters (13.1%) voldoende heeft aan een vmbo-diploma om aan een baan te komen! Het RWI wijst erop dat het startkwalificatieniveau per sector verschilt. Hoewel het gegeven, dat tweederde van de schoolverlaters van 15-22 jaar, zonder startkwalificatie maar met een baan, werkzaam is binnen een vast dienstverband (CBS, 2006) tot hoop stemt, zou het goed zijn om nader onderzoek te doen naar de duurzaamheid van de arbeidsmarktkansen van de groep werkende schoolverlaters zonder startkwalificatie.

De hiervoor genoemde onderzoeken relativeren het belang van het niveau van de beroepsopleiding voor het verwerven van betaald werk binnen lagere functieniveaus. Maar hoe zit het met het belang van een kwalitatieve aansluiting tussen opleidingscompetenties en beroepscompetenties? Uit een onderzoek van Den Boer en anderen (1998) onder werkgevers naar hun aannamecriteria bij personeel aan de onderkant van de beroepsstructuur blijkt, dat werkgevers bij het aannemen van nieuwe werknemers vooral letten op sociaal-normatieve en sociaal-communicatieve competenties. Technisch-instrumentele competenties worden van veel minder belang geacht voor beginnende beroepsbeoefenaren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Naarmate personeel langer in dienst is, neemt het belang van deze laatste soort competenties overigens toe.

Waar de publicaties van CBS en RWI het belang van een startkwalificatie relativeren, vormt het onderzoek van Den Boer een belangrijke indicatie, dat voor beginnende beroepsbeoefenaren aan de onderkant van de arbeidsmarkt vooral het verwerven van sociaal-normatieve en sociaal-communicatieve competenties van belang zijn. Hiermee wordt de AKA-opleiding van een bescheiden empirisch en theoretisch fundament voorzien, omdat de AKA relatief veel aandacht besteedt aan de ontwikkeling van dergelijke competenties en daarnaast sectorgeoriënteerde competenties centraal stelt in plaats van beroepsspecifieke competenties. Overigens willen we ervoor waken om de verschillen tussen AKA-opleidingen en BKA-opleidingen te overdrijven: uit een analyse door de ACOA (2005) van de kwalificaties van de arbeidsmarktgekwalificeerde assistent en die van de beroepsgekwalificeerde assistent blijkt namelijk dat tussen de 60 en 70% van de gevraagde competenties elkaar overlapt. Deze constatering roept de vraag op naar de meerwaarde van het naast elkaar staan van twee soorten assistentopleidingen, nog even los van mogelijke communicatieproblemen en concurrentie-effecten die hierdoor opgeroepen kunnen worden.

De kanttekeningen die te plaatsen zijn bij de waarde van een startkwalificatie en beroepsspecifieke kwalificering op assistentniveau betekenen overigens nog niet, dat de aansluiting tussen assistentopleidingen en arbeidsmarkt zonder meer 'goed' te noemen is. Uit cijfers van de Mbo

Raad (website Mbo Raad, 2006b) wordt duidelijk dat de aansluiting tussen niveau-1-opleidingen en arbeidsmarkt moeizamer verloopt dan op hogere WEB-niveaus: 22% van de schoolverlaters met een niveau-1-diploma heeft 6 maanden na het verlaten van de instelling nog geen werk, tegenover 12% op niveau 2 en respectievelijk 3% en 2% voor de niveaus 3 en 4. Ook het 'schoolverlatersonderzoek 2005' (ROA, 2006) laat zien, dat werkloosheid zich met name voor doet bij schoolverlaters op niveau 1, in iets mindere mate op niveau 2 en relatief weinig op niveau 3 en 4. Tenslotte blijkt uit het eerder aangehaalde CBS-onderzoek dat weliswaar 68% van de voortijdig schoolverlaters werk heeft, maar ook dat de kansen op het vinden van werk kleiner zijn dan van schoolverlaters met een hoger opleidingsniveau.

Het is echter de vraag of dit verschil in de kans op het vinden van werk toegeschreven moet worden aan verschillen in opleidingsniveau of aan verschillen, die terug te voeren zijn op persoonlijke kenmerken van de betrokkenen. Eimers (2006) stelt, dat wanneer binnen de groep van schoolverlaters zonder startkwalificatie een onderscheid gemaakt wordt tussen de 'echte risicoleerlingen' met relatief zware persoonlijke en/of maatschappelijke problematiek en de 'opstappers', die wel over arbeidsmarktcapaciteiten beschikken maar die niet gemotiveerd zijn voor verder onderwijs, het percentage werkende opstappers vermoedelijk hoger zal liggen dan de genoemde 68% en het percentage werkende risicjongeren vermoedelijk lager. Voor een beter zicht op de aansluiting tussen de assistentopleidingen en de arbeidsmarkt is het daarom nodig om nader in te zoomen op de kenmerken van de leerlingen die deze opleidingen bevolken en pas daarna de vraag te stellen naar de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs voor deze categorie(ën) leerlingen.

5.3 Deelnemersperspectief

Waar de BKA-leerlingen vooral gedefinieerd worden in termen van een lager kwalificatieniveau, worden AKA-leerlingen nadrukkelijk getypeerd als 'risicoleerlingen'. Wat in verband met AKA-opleidingen nu precies onder 'risicoleerlingen' moet worden verstaan, behalve dan dat zij vermoedelijk weinig kans maken op het behalen van een startkwalificatie, is niet geheel duidelijk. Deze makke is overigens wijdverbreid in onderzoek en theorie met betrekking tot 'risicoleerlingen' en 'voortijdig schoolverlaters'. Voor een beter begrip van de aansluiting tussen assistentopleidingen en de behoeften van 'risicoleerlingen' sluiten wij daarom aan bij het door Eimers (2006) geïntroduceerde onderscheid tussen 'klassieke risicoleerlingen' en 'opstappers':

- 'De eerste categorie bestaat uit 'echte' risicoleerlingen. Het zijn leerlingen met veel risicokenmerken, die zijn aangewezen op bijzondere voorzieningen. De groep is per jaargang ongeveer 25.000 leerlingen groot. (...) Binnen deze categorie gaat het om *niet-kunners* en om *verhinderden*. De eersten hebben niet het vermogen om een startkwalificatie te behalen. De tweede groep heeft te veel problemen, grotendeels ook buiten school, om de school af te kunnen ronden.
- De tweede categorie bestaat uit zogenaamde opstappers. Zij verlaten het onderwijs na een relatief ongestoorde loopbaan. Het merendeel haakt af in het mbo. Een deel (vroeg opstappers) valt reeds voordien uit. De opstappers vormen met 35.000 bijna tweederde van de totale uitval'.

In welke mate beide typen van risicoleerlingen terug te vinden zijn binnen het mbo in het algemeen en de assistentopleidingen in het bijzonder is moeilijk te zeggen. Theoretisch bezien zijn 'opstappers' vermoedelijk op alle niveaus van het mbo terug te vinden. Voor zo ver 'klassieke

risicoleerlingen' erin slagen om de overstap tussen vmbo en mbo te maken, lijkt het voor de hand te liggen dat de 'niet kunnens' en de 'verhinderden' vooral een plek zullen vinden binnen de BKA- en de AKA-opleidingen.

Een dimensie, die waarschijnlijk dwars door de indeling van Eimers heen speelt, is het onderscheid tussen leerlingen, die bewuste keuzes maken in hun gang door de beroepskolom en leerlingen, die betrekkelijk intuïtief en ad hoc keuzes maken ten aanzien van hun schoolloopbaantraject: 'weters' en 'niet-weters'. Onderzoeken van Meijers en anderen (2006), Neuvel (2005) en KC Handel (2004) laten zien, dat switchen tussen sectoren bij de overgang van vmbo naar mbo, foutieve opleidingskeuzes en ongemotiveerde opleidingskeuzes in grote mate voorkomen bij leerlingen op sleutelmomenten in hun schoolloopbaan (sectorkeuze binnen vmbo en overgang vmbo-mbo). Meijers c.s. laten zien, dat loopbaanbegeleiding binnen de beroepskolom nog in de kinderschoenen staat. Daarmee is de beroepskolom zelf mede schuldig aan de problematiek van verkeerde opleidingskeuzes en voortijdig schoolverlaten.

Om diverse redenen is het moeilijk om harde uitspraken te doen over de responsiviteit van het mbo in het algemeen en de assistentopleidingen in het bijzonder voor 'risicoleerlingen'. Allereerst is het door Eimers gehanteerde onderscheid ideaaltypisch en geen administratief gegeven binnen de bve-sector. Bovendien hebben de meeste AKA-opleidingen net de eerste opstartperiodes achter de rug en is binnen bve-instellingen (nog) geen sprake van een systematische en uniforme intake van deelnemers en van een daarop gebaseerde deelnemersadministratie evenmin. Tenslotte worden deelnemers op niveau 1 en 2 in veel rapportages bij elkaar opgeteld.

Een belangrijke indicator voor de aansluiting tussen beroepsonderwijs en de onderwijsbehoefte van de deelnemers zijn cijfers over schooluitval. Uit een bewerking van OCW-cijfers over 2003 (deze cijfers bevatten dus nog geen resultaten van de AKA-opleidingen) door het IOO (2005) blijkt dat de uitval op niveau 1-2 van het MBO op 49% ligt en op niveau 3-4 op 38%. Hoewel nader onderzoek naar de achterliggende factoren van de uitval wenselijk is, lijkt het aannemelijk dat de uitval in ieder geval ten dele terug te voeren is op tekortschietende elementen binnen de beroepskolom. In de jaarlijkse rapportages over de stand van het onderwijs in 2004 en 2005 wijst de Onderwijsinspectie voor het mbo als geheel op zaken als het ontbreken van doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo, op het ontbreken van voldoende programma's 'op basis van geconstateerde hiaten in competenties bij de deelnemers', op het ontbreken van flexibele instroommogelijkheden en het ontbreken van gestructureerde en actieve studie- en beroepskeuzebegeleiding (zie ook Meijers e.a., 2006). Meer specifiek ten aanzien van AKA- en BKA-opleidingen maakt het onderzoek van Van Eijndhoven en Vlug (2006) duidelijk, dat er binnen bve-instellingen weliswaar substantiële vooruitgang is geboekt ten opzichte van de begindagen van de WEB, maar ook dat er in financieel, personeel en organisatorisch opzicht nog veel verbeteringen nodig zijn binnen het onderwijs voor leerlingen aan de onderkant binnen de bve-sector.

5.4 Potentiële betekenis van AKA-opleidingen

Het verhelpen van de tekortkomingen, die de onderwijsinspectie in het algemeen signaleert ten aanzien van het mbo kan vermoedelijk een positieve bijdrage leveren aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten binnen de categorie 'opstappers'. De introductie van de AKA-

opleidingen biedt volgens de inspectie (2006) door de bredere opzet betere mogelijkheden om risicoleerlingen op te vangen en te begeleiden naar werk of vervolgonderwijs dan de smalle beroepskwalificerende assistentopleidingen. Hoewel de onderwijsinspectie 'risicoleerlingen' niet nader specificeert, lijkt de inspectie hiermee het standpunt te ondersteunen dat AKA-opleidingen door hun opzet een positieve bijdrage kunnen leveren aan onderwijs, opvang en toeleiding naar werk of beroepsonderwijs ten behoeve van de 'verhinderde risicoleerling'. Een verdere steun in de rug van het beroepsonderwijs aan klassieke risicoleerlingen mag verwacht worden van de instelling van zorgadviesteams in de bve-sector in 2007 op grond van de Operatie Jong.

Samenvattend kan gesteld worden, dat de responsiviteit van het beroepsonderwijs voor risicoleerlingen anno 2006 nog voor verbetering vatbaar is. Dat geldt zowel voor de groep leerlingen die we hebben aangeduid als de 'opstappers' als voor de 'verhinderde risicoleerling'. Met name deze laatste categorie risicoleerlingen lijkt te kunnen profiteren van een aanpak zoals die wordt voorgestaan in de experimentele AKA-opleidingen. AKA-opleidingen lijken responsiever ten opzichte van de leerbehoeften van 'opstappers' en 'verhinderden' dan BKA-opleidingen en kunnen daardoor vermoedelijk ook een betere aansluiting bewerkstelligen tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt op functieniveaus die liggen onder het niveau van de startkwalificatie.

Een laatste opmerking over de responsiviteit van AKA-opleidingen tenslotte heeft te maken met de vraag of de AKA-opleiding de goede oplossing biedt voor het goede probleem. De AKA-opleidingen maken een stormachtige start door. In het schooljaar 2004-2005 stonden er 2.340 deelnemers ingeschreven bij de AKA-opleidingen (bron: Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs, 2006), per 1 februari 2006 volgen 6461 deelnemers een AKA-opleiding (Baarda, 2006). Er wordt een verdere groei verwacht. De vraag die zich aandient is of de AKA-opleiding zijn snelle groei niet te danken heeft aan het niet oppakken van problemen elders binnen de beroepskolom. Foutieve schoolkeuzes en schooluitval zullen altijd blijven bestaan, maar door het realiseren van boeiend en bindend beroepsonderwijs, het serieus nemen van loopbaanbegeleiding en het inrichten van adequate zorgstructuren binnen de beroepskolom kan de omvang van toekomstige AKA-cohorten vermoedelijk fors teruggebracht worden.

6 Opleidingen en macrodoelmatigheid

De WEB gaf de onderwijsinstellingen een grote mate van vrijheid bij het aanbieden van opleidingen. Van de geboden vrijheid is door de instellingen in grote mate gebruik gemaakt. Als tegenwicht tegen een mogelijke wildgroei van opleidingen werd aanvankelijk de ACOA aangewezen om de minister te adviseren over de macrodoelmatigheid van het beroepsonderwijs. De ACOA zag daarbij toe op de samenhang en de spreiding van het aanbod van beroepsopleidingen. In 1999 (cf. Heijke, 2001) kwam het ministerie van OCW met een nieuwe richtlijn, die stelde dat instellingen geacht werden zich vergewist te hebben van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen. Tevens gaf OCW hierbij aan de conclusies van instellingen voor beroepsonderwijs niet langer te zullen toetsen. De macrodoelmatigheidstoets is daarmee de facto komen te vervallen. Vanaf begin 2000 heeft de minister aan de ACOA geen macrodoelmatigheidsadviezen meer gevraagd.

Het loslaten van de macrodoelmatigheidstoetsing door de minister is ingegeven door de overtuiging dat bve-instellingen beschouwd moeten worden als taakvolwassen 'maatschappelijke ondernemingen' (cf. OCW, 2004), waarbij het niet past om voorschriften uit te vaardigen met betrekken tot het al dan niet aanbieden van beroepsopleidingen. Responsiviteit en innovatievermogen van het aanbod van het beroepsonderwijs is in de opvattingen van OCW het best gewaarborgd bij een goede inbedding binnen de regio ('de regio aan zet') en binnen de kaders van een landelijke kwalificatiestructuur. In dit hoofdstuk willen we ingaan op de vraag op welke wijze mbo-opleidingen gebruik gemaakt hebben van de hen geboden vrijheid en wat de effecten daarvan op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hierbij richten we onze aandacht met name op 'modieuze opleidingen', omdat deze in het debat over macrodoelmatigheid de meeste discussie blijken op te roepen. Kwalificaties als 'pretopleidingen' en 'funopleidingen' zijn te duiden als twijfels binnen bedrijfsleven en samenleving over de mate waarin dit type opleidingen aan weet te sluiten bij de behoefte van de arbeidsmarkt.

6.1 'Modieuze' opleidingen

Onder 'modieuze opleidingen' verstaan wij beroepsopleidingen, die door bve-instellingen in de markt gezet worden om met behulp van eigentijdse taal, thema's en vormgeving nieuwe deelnemers aan te trekken. Exacte cijfers over het aantal nieuwe opleidingen en het aantal daarmee gemoeide deelnemers zijn niet voorhanden, omdat veel opleidingen worden gegeven op bestaande CREBO-nummers en de beleidsverantwoording binnen het bve-veld nog in de kinderschoenen staat. Aangenomen mag worden dat het om substantiële aantallen deelnemers gaat: het aantal deelnemers aan de opleidingen Sport en Bewegen is bij voorbeeld in enkele jaren gestegen van een kleine 4.000 deelnemers in het schooljaar 2000-2001 naar een kleine 12.000 in het schooljaar 2005-2006 (bron: OVDB, 2005). Met andere woorden: Sport en Bewegen sells! Modieuze opleidingen hebben vaak een Engelse naam en/of een internationaal karakter en richten zich vaak op amusement, moderne media, toerisme/leisure, sport, mode of design. Een kleine tour d' horizon langs de websites van een aantal mbo-instellingen vormt een goede illustratie voor hetgeen wij onder 'modieuze opleidingen' verstaan en maakt duidelijk, dat er in

het beroepsonderwijs tegenwoordig meer mogelijk is dan een tijdloze opleiding tot loodgieter of kapper. Een kleine greep:

- signmaker;
- technodesign;
- fashion design support;
- evenementen, kunst, cultuur en media;
- kunst, cultuur en amusement;
- mbo art & design;
- international retail management;
- all round make up artist;
- topstylist;
- boating.

De namen van de eigentijdse opleidingen steken schril af bij de enigszins stoffige benamingen van de meeste kwalificatiedossiers, die door de kenniscentra ter goedkeuring zijn aangeleverd bij de minister, zoals *specialist schilderen*, *middenkaderfunctionaris stofferen* en *matroos*, een enkele uitzondering als *aqua leisure host* daargelaten.

Hoe zijn deze nieuwe, 'modieuze opleidingen' te duiden in het kader van het thema van responsiviteit van het beroepsonderwijs? In feite is het onderwerp 'modieuze beroepsopleidingen' in empirisch opzicht onderbelicht. Aan de borreltafel willen bestuurders en beleidsmakers nog wel eens hun twijfels ventileren over de arbeidsmarktrelevantie van deze 'marketingtools' van bve-instellingen. Maar snijden dit soort opvattingen eigenlijk wel hout? De kenniscentra en de Bve Raad beschikken niet of nauwelijks over specifieke cijfers van dit type opleidingen. Vanuit student/klantperspectief is er weinig onderzoek naar dit type opleidingen gedaan. Traditioneel wordt de responsiviteit van het beroepsonderwijs benaderd vanuit het perspectief van de aansluiting tussen het onderwijssysteem en arbeidssysteem, waarbij de premisse is dat het beroepsonderwijs de vragen en ontwikkelingen vanuit de arbeidsmarkt kwalitatief (beroepsvoorbereiding) en kwantitatief (deelnemersaantallen) volgt.

Naar onze overtuiging markeren deze nieuwe beroepsopleidingen een verschuiving van een meer op de arbeidsmarktgerichte oriëntatie naar een meer deelnemergerichte oriëntatie, waarbij de (potentiële) deelnemers aan het beroepsonderwijs in toenemende mate als 'klant' gezien worden. Dat wil niet zeggen, dat er geen aandacht is voor arbeidsmarktnoties – het economisch belang van sport, cultuur, toerisme, nieuwe media etc. is zeker toegenomen in recente jaren – maar wel dat deze ondergeschikt lijken aan het binnenhalen van nieuwe deelnemers. Met andere woorden: de responsiviteit ten opzichte van deelnemersbehoeften lijkt dominant ten opzichte van de responsiviteit ten opzichte van de arbeidsmarktbehoeften. Dominantie van de deelnemersresponsiviteit hoeft overigens niet te betekenen dat er geen sprake is van responsiviteit ten opzichte van behoeften en ontwikkelingen vanuit de arbeidsmarkt.

6.2 Arbeidsmarktperspectief en deelnemersperspectief

Wat valt er bij het grotendeels ontbreken van empirisch onderzoek over deze nieuwe, modieuze beroepsopleidingen te zeggen over de responsiviteit van deze opleidingen in sociaal-economisch (arbeidsmarkt) en sociaal-integratief (deelnemers) perspectief?

Allereerst laten de schaars beschikbare cijfers over enkele meer 'gevestigde modieuze opleidingen' (Bron: LOB/HTV, 2006) zien dat er deels sprake is van een problematische verhouding tussen aantallen deelnemers en beschikbare baanopeningen. Bij de opleidingen Reizen en Toeristische Informatie is sprake van een overschot aan deelnemers in relatie tot de opnamecapaciteit in de desbetreffende segmenten van de arbeidsmarkt. Bij de opleiding Recreatie lijkt nog beperkte groei mogelijk. Recent (2006) is in opdracht van de OVDB een onderzoek uitgevoerd naar de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden Sport en Bewegen. Uit het onderzoek blijkt dat de arbeidsmarkt voor afgestudeerden sport en bewegen op dit moment nog redelijk in balans lijkt, maar dat voor de toekomst vanwege de explosief gestegen studentenaantallen aansluitingsproblemen te verwachten zijn. Voor overige 'modieuze opleidingen' is geen arbeidsmarktinformatie beschikbaar, grotendeels omdat er nog geen afgestudeerden zijn, die de arbeidsmarkt betreden hebben. Genoemde onderzoeken zijn/worden veelal uitgevoerd vanuit de veronderstelling van een strikte koppeling tussen beroepsopleiding en daarop aansluitende banen. Ook de gevonden en vermoede aansluitingsproblemen kunnen met die veronderstelling verband houden.

Uit arbeidsmarktonderzoek is bekend, dat de koppeling tussen opleiding en beroep in zijn algemeenheid betrekkelijk los is en dat er diverse substitutiemechanismen werkzaam zijn om vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen (cf. Van Hoof en Dronkers, 1980; Vlaskamp en Hövels, 1980; Brandsma, 1993; SER, 2002; Smets en Hover, 2003; ROA, 2005). Analyse van recente jaargangen van de HBO-monitor en van het 'schoolverlatersonderzoek 2005' (ROA, 2006) laat bij voorbeeld zien, dat afgestudeerden ook in banen buiten hun 'eigen' beroependomein terecht komen en dat afgestudeerde hbo'ers nogal eens binnen 'mbo-banen' gaan werken. Nadeel van genoemde bronnen is dat zij alleen informatie bevatten over de meest voorkomende beroepen na het afronden van de opleiding en geen uitputtend overzicht bevatten van alle beroepen na het verlaten van de opleiding. Een exacte kwantificering van branche-vreemde overgangen naar sector of naar onderwijsniveau is daarom op dit moment niet mogelijk.

Overigens zijn er wel grenzen aan substitueerbaarheid en substitutie. Naarmate de toegang tot een beroep strakker gereguleerd is, is er minder sprake van substitutie (voorbeeld: onderwijs- en medische beroepen). Een verpleegkundige kan daarom wel verkoopster worden, maar andersom gaat de vlieger niet op.

Op mbo-niveau zijn doorgaans minder specifieke cijfers beschikbaar over de aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt dan op hbo-niveau. Over de aansluiting tussen mbo-opleidingen en de arbeidsmarkt in het algemeen is bekend, dat 75% van de mbo'ers binnen zes maanden na het afstuderen een baan heeft, 20% verder studeert en 4% nog geen baan heeft kunnen vinden (bron: website Mbo Raad). Informatie over de werkloosheid van afgestudeerde mbo-ers naar opleidingsniveau en opleidingssector is wel beschikbaar. Na zes maanden blijken vooral afgestudeerden op niveau 1 (22%) en 2 (12%) nog werkloos te zijn. De werkloosheidspercentages op niveau 3 en 4 zijn te verwaarlozen. Verschillen in werkloosheidspercentages tussen de diverse mbo-sectoren zijn klein. De informatie vanuit het 'schoolverlatersonderzoek 2005' van het ROA (2006) verschilt enigszins van de cijfers van de Mbo Raad, maar laat eveneens zien dat een hoger opleidingsniveau samenhangt met een kleinere kans op werkloosheid.

Over een aantal opleidingen presenteert het ROA ook specifieke aansluitingsinformatie. Daaruit blijkt onder andere dat van de afgestudeerden van meer 'modieuze' opleidingen 70-90% van

mening is dat de gevolgde opleiding goed of voldoende aansluit bij de huidige functie. Gemiddeld liggen deze scores op 81% voor niveau 3 en 79% voor niveau 4. Het aandeel goede of voldoende aansluitingscores voor een aantal gevestigde 'modieuze opleidingen' bedraagt.

Toerisme, Recreatie en Reizen (niveau 3):	83%
Toerisme, Recreatie en Reizen (niveau 4):	89%
Reclame, Presentatie en Communicatie (niveau 4):	78%
Grafische techniek, Communicatie, Audiovisueel en Multimedia (niveau 4)	71%
Sport en Bewegen (niveau 4):	80%

Uit het ROA-onderzoek blijkt verder dat de gemiddelde 'intredewerkloosheid' voor gediplomeerde schoolverlaters gemiddeld 1.5 maand bedraagt op niveau 3 en 1.3 maand op niveau 4. Voor de hierboven genoemde opleidingen bedraagt dit cijfer respectievelijk 2.9, 1.3, 1.3, 4.0 en 1.1. De scores voor afgestudeerden van Toerisme, Recreatie en reizen (niv.3) en Grafische Techniek, Communicatie, Audiovisueel en Multimedia (niv.4) liggen duidelijk boven het gemiddelde voor mbo 3 en mbo 4 maar zijn in vergelijking met afgestudeerden van het wetenschappelijk onderwijs alleszins normaal.

Hoewel meer specifieke informatie over de aansluiting tussen 'modieuze opleidingen', met name de nieuwste opleidingen, en de arbeidsmarkt grotendeels ontbreekt, zijn er uit de beschikbare arbeidsmarktcijfers vooralsnog geen aanwijzingen te destilleren die erop wijzen, dat dergelijke opleidingen met een hoger percentage werkloze afgestudeerden te kampen hebben dan meer traditionele beroepsopleidingen, te meer daar een groot deel van de 'modieuze opleidingen' zich richt op niveau 3 en 4.

Evenmin is er –ondanks het ontbreken van adequate cijfers – aanleiding om te veronderstellen, dat de ongediplomeerde schoolverlaters van 'modieuze opleidingen' slechter terecht komen dan hun lotgenoten van meer traditionele opleidingen of dat deze opleidingen een grotere kans op voortijdig schoolverlaten zouden kennen. Gezien het 'sexy' karakter van 'modieuze opleidingen' zou de uitvalkans bij dit type opleidingen theoretisch gezien juist lager moeten liggen, omdat zij beter lijken aan te sluiten bij de belevingswereld en cultuur van jongeren en daardoor beter in staat zouden moeten zijn om jongeren te 'boeien en binden'. Bovendien richten deze opleidingen zich vooral op niveau 3 en 4 (38% uitval), die zich kenmerken door een lagere kans op uitval dan de opleidingen op niveau 1 en 2 (49% uitval; cijfers OCW over 2003, bewerkt door Eimers e.a., 2005).

Vooralsnog zijn wij geneigd 'modieuze beroepsopleidingen' niet negatief te duiden, omdat zij nieuwe ontwikkelingen in de samenleving (toenemend belang van leisure, amusement, digitale techniek) proberen te vertalen in beroepsopleidingen, die aansluiten bij de belevingswereld van jongeren. Daarmee lijken deze opleidingen zowel responsief naar nieuwe ontwikkelingen in samenleving en beroepenveld als naar de belevingswereld van jongeren toe. De jongeren die besluiten om een 'modieuze beroepsopleiding' te gaan volgen in het mbo, maken in ieder geval de door beleidsmakers gewenste stap naar het mbo. Vervolgens verwerven zij in hun opleiding een aantal voor de arbeidsmarkt relevante, sociaal-normatieve competenties (gevoel voor verhoudingen, op tijd komen), sociaal-communicatieve competenties (samenwerken, omgaan met de klant) en sociaal-organisatorische competenties (plannen en organiseren; ICT-skills), die over een grote transferwaarde voor de arbeidsmarkt lijken te beschikken. De relatief korte werkloosheidsduur van mbo'ers in het algemeen, met name op de hogere kwalificatieniveaus, lijkt

een positieve indicatie voor de beroepsmogelijkheden van afgestudeerden van 'modieuze opleidingen'.

Samenvattend zou men kunnen stellen, dat 'modieuze beroepsopleidingen' er enerzijds in slagen om deelnemers te trekken met een eigentijds onderwijsaanbod en dat er anderzijds geen aanwijzingen zijn, dat deze 'modieuze opleidingen' dermate arbeidsmarktvreemd zijn, dat afgestudeerden van deze opleidingen in grote getale werkloos worden.

6.3 Valkuilen en de keerzijde

De aantrekkingskracht van 'modieuze opleidingen' zou echter ook een valkuil kunnen zijn. De hausse aan afgestudeerden moet nog komen, het gaat immers merendeels om nog jonge opleidingen. Bovendien is er net zoals bij meer traditionele beroepsopleidingen een reële, misschien wel grotere, kans dat jongeren vanwege de verkeerde redenen kiezen voor een 'modieuze beroepsopleiding'. Uit onderzoek van het KC Handel uit 2004 bleek, dat bijna de helft van de mbo'ers een sectorswitch maakt bij de overgang van vmbo naar mbo. Meijers en anderen (2006) laten zien, dat een waarlijk uitgekristalliseerde praktijk van loopbaanoriëntatie en -begeleiding binnen vmbo en mbo nog nauwelijks voorkomt en dat de schoolloopbaan door veel toevalligheden bepaald wordt. Uit het eerder genoemde onderzoek van KC Handel blijkt dat veel jongeren zich bij hun keuze voor een mbo-opleiding laten leiden door hun ouders, die er niet zo'n goed zicht op hebben of door niemand (!). De waarde die scholieren toekennen aan de inbreng van mentoren of decanen is in het zelfde onderzoek marginaal. Neuvel (2005) meldt dat 25% van de jongeren in feite ongemotiveerd kiezen voor een mbo-opleiding. Kortom, zo lang er in de beroepskolom tussen vmbo en mbo geen sprake is van een werkelijk geïnstitutionaliseerde 'loopbaandialoog' (term van Meijers), lopen 'modieuze beroepsopleidingen' een vergelijkbaar risico op foutieve opleidingskeuzes en voortijdig schoolverlaten als meer traditionele beroepsopleidingen.

De keerzijde van modieuze opleidingen, is dat andere noodlijdende beroepsopleidingen nog minder leerlingen trekken dan voor een goede bemensing van specialistische beroepen als horlogemaker e.d. noodzakelijk is. Op *macroniveau* is er dan een macrodoelmatigheidsprobleem zijn, maar dan vooral gezien het beperkt aantal instellingen dat deze opleidingen kan of wil verzorgen: weinig deelnemers die bovendien vaak gespreid over het land zijn. Met andere woorden de keerzijde van de problematiek van modieuze opleidingen is wel degelijk een probleem, dat van de kleine, noodlijdende opleidingen.

Met name binnen kleinere branches spelen dit soort problemen (cf. het initiatief 'noodlijdende opleidingen' van de SVGB; Smets en Hover, 2003).

6.4 Behoeftte aan nader onderzoek en conceptuele onderbouwing

Vanuit het perspectief van een strakke, strikte koppeling tussen beroepsopleidingen en beroepen zijn er wellicht kanttekeningen te plaatsen bij de grote aantallen deelnemers, die 'modieuze' opleidingen (lijken te) trekken. Vermoedelijk worden in een aantal gevallen de grenzen van macrodoelmatigheid in enge zin overschreden. Zo doet bij voorbeeld het bestaan van 5 locaties voor de opleiding tot grimeur enigszins bizar aan in het licht van een jaarlijkse arbeidsmarktbehoefte van naar schatting circa 10 grimeurs. Vanuit een bredere visie op de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt lijkt het echter zinvoller om onderzoek te doen naar de wijze

waarop beroeps- of branchevreemde aansluitingen op de arbeidsmarkt tot stand komen. Op individueel én systeemniveau blijkt de koppeling van onderwijs en arbeid over een hoge mate van flexibiliteit c.q. responsiviteit te beschikken. Relevante vragen in dit verband zijn:

- In welke mate is er sprake van beroeps- en branchevreemde koppelingen bij de overgang van individuen van onderwijs naar arbeidsmarkt?
- Op grond van welke (clusters van) competenties worden branchevreemde mbo'ers (hbo'ers) aangenomen door werkgevers?
- In welke mate fungeert het ontbreken van door de arbeidsmarkt gevraagde technisch-instrumentele kwalificaties als een obstakel voor het krijgen van werk bij afgestudeerden van 'modieuze beroepsopleidingen'?
- Op grond van welke motieven kiezen afgestudeerden zelf voor een beroeps- of branchevreemde overgang?
- Welke competentietekorten ervaren werkgevers en afgestudeerden in de fase van beginnend beroepsbeoefenaar en op welke wijze wordt hierop geïntervenieerd, etc?

Uit een onderzoek (onder meer van Den Boer en anderen, 1998) onder werkgevers naar hun aannamecriteria bij personeel aan de onderkant van de beroepenstructuur blijkt, dat werkgevers bij het aannemen van nieuwe werknemers vooral letten op sociaal-normatieve en sociaal-communicatieve competenties. Technisch-instrumentele competenties worden van veel minder belang geacht in de startfase. Naarmate personeel langer in dienst is, neemt het belang van deze laatste soort competenties toe. Kortom, het onderzoek van Den Boer c.s. levert een aanwijzing, dat voor beginnende beroepsbeoefenaren op lagere niveaus vooral andere dan technisch-instrumentele competenties van belang lijken te zijn. Op hogere functieniveaus lijken werkgevers echter meer waarde te hechten aan een opleiding die aansluit op het beroep (cf. ROA, 2006). Respectievelijk 67% en 72% van de afgestudeerden op niveau 3 en 4 geven aan dat hun werkgevers de studierichting van de afgestudeerde schoolverlater of een verwante richting voor de vervulling van de functie noodzakelijk achten.

Ook al leidt een verkennende analyse van de aansluiting tussen 'modieuze opleidingen' en de arbeidsmarkt vooralsnog niet tot zorgwekkende conclusies, toch lijkt het zinvol om nader onderzoek te doen naar de complexe aansluitingsmechanismen tussen deze opleidingen en de arbeidsmarkt. Dergelijk onderzoek is überhaupt zinvol in het licht van de relatief beperkte beschikbaarheid van gegevens over de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. De hierboven geformuleerde onderzoeksvragen kunnen daarbij het vertrekpunt vormen. Interessante conceptuele bouwstenen zijn te vinden in beschouwingen over generiek of specifiek opleiden (Van der Velden, 2006) en over het onderscheid tussen verschillende deelarbeidsmarkten: vakspecifieke, bedrijfsspecifieke, ongeschoolde en complexe deelmarkten (Hövels, 1993).

Met het oog op flexibilisering van de arbeidsmarktcapaciteiten van werknemers, een leven lang leren, employability is een breder en dieper inzicht in de allocatiemechanismen tussen onderwijs en arbeidsmarkt en binnen de arbeidsmarkt broodnodig. In de tussentijd zouden mbo-instellingen, in lijn met de voorstellen van de SER uit 2002 en Koers BVE, hun nieuwe opleidingen als echte ondernemingen moeten opzetten op basis van een *businessplan*. Dat betekent plannen onderbouwen met arbeidsmarktanalyses en overleg voeren met KBB's en het regionale bedrijfsleven over kwantiteit en kwaliteit van nieuwe opleidingen. Daarmee zijn in ieder geval doelmatigheid en responsiviteit op het niveau van regio en branche gewaarborgd en kunnen werkgevers erop vertrouwen dat ook hun belangen zijn gediend bij een vernieuwing van het opleidingsaanbod.

7 Uitdagingen voor de toekomst: agendapunten

7.1 Inleiding

Wat zijn en waar liggen de uitdagingen voor de toekomst?

In algemene zin bestaat daarover een grote mate van consensus. Het beroepsonderwijs dient in overeenstemming met de Lissabon-doelstellingen aan drie doelen een intensieve bijdrage te leveren.

In de eerste plaats door op te leiden voor responsief vakmanschap binnen een kader van een leven lang leren.

In de tweede plaats dient het beroepsonderwijs bij te dragen aan de verhoging van het percentage (middelbaar en) hoger opgeleiden binnen de beroepsbevolking. Dat wordt gewenst met het oog op de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Uiteindelijk naar vijftig procent 'hoger opgeleiden', zo luidt de zeer ambitieuze politieke boodschap.

In de derde plaats zal het beroepsonderwijs dienen bij te dragen aan een (aanzienlijke) reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters. Binnen de Europese definitie van 'voortijdig schoolverlaten' gaat het in Nederland om ruim veertien procent van een leeftijdscohort. Die definitie luidt: voortijdige schoolverlaters zijn alle 18-24 jarigen die niet beschikken over een startkwalificatie (mbo-niveau 2) en tegelijkertijd niet meer deelnemen aan onderwijs of opleiding.

In dit hoofdstuk zullen we bij de uitdagingen voor de toekomst vooral ook inzoomen op de terreinen die direct of meer indirect tot de adviestaak van de ACOA behoorden.

Daartoe wordt een viertal vraagstukken aan de orde gesteld, te weten:

- het vraagstuk van de flexibiliteit en kwaliteit van de kwalificatiestructuur;
- het vraagstuk van de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven;
- het vraagstuk van de segmentering aan zowel de arbeidszijde als de onderwijszijde en
- het vraagstuk van de professionaliteit van actoren om responsief beroepsonderwijs vorm te geven.

De uitwerking van deze vraagstukken geschiedt door op een bondige wijze het probleemgebied te kenschetsen en door ideeën aan te dragen om aan het vraagstuk te werken.

7.2 Flexibiliteit en kwaliteit van de kwalificatiestructuur

Voor de kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs gelden volgens de ACOA drie criteria .

Ze zal ten eerste valide dienen te zijn, hetgeen betekent dat kwalificaties up to date zijn. Die validiteit kan bevorderd worden binnen een (landelijke) kwalificatiestructuur door per kwalificatie het minimum, de benodigde duurzame kern aan kennis en kunde te formuleren én door regio-specifiek of bve-instellingsgebonden zorg te dragen voor de verrijking, verdieping en verdere 'inkleuring' daarvan in samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Deze benadering kan de flexibiliteit van de structuur ten goede komen.

Ten tweede de effectiviteit van de structuur, dat wil zeggen de werkbaarheid/hanteerbaarheid voor leeraanbieders (onderwijsinstellingen en bpv-aanbieders) in het kader van de beroepsidentiteitsvorming van deelnemers en het zich per kwalificatie bekwamen in een meer of minder wel omschreven beroep of beroepsdomein.

En tot slot de toegankelijkheid van die structuur, waarbij binnen een zeer heterogene populatie potentiële deelnemers een ieder een passend traject kan gaan bewandelen in de richting van een diploma of certificaat én met de mogelijkheid tot verder leren.

De structuur zelf is bedoeld om de communicatie tussen onderwijs en bedrijfsleven te bevorderen, maar tevens is ze in haar richtinggevende functie voor leerplanontwikkeling wettelijk gezien een kwaliteitszorginstrument.

De nieuwe structuur 'beoordeeld'

De in ontwikkeling zijnde competentiegerichte kwalificatiestructuur met het nieuwste 'format' (Colo, 2006) legt zowel de werkwijze (en verantwoordelijkheidsverdeling) als de aard van de resultaten voor jaren vast; het heeft met andere woorden effect op langere termijn. Dan is de vraag relevant of die werkwijze en resultaten zodanig zijn dat de bedoelde functies tot hun recht (kunnen) komen? En zo niet, wat dient er dan te gebeuren?

Het antwoord op die eerste vraag is: niet volledig! Dat lichten we eerst toe en daarna schetsen we een aantal opties om met het gesignaleerde probleem om te gaan.

Het proces van kwalificatiestructuurontwikkeling kent een aantal stappen, zo hebben we eerder gezien (in hoofdstuk 3 wordt gesproken over een tweetrapsraket).

Het formuleren van beroeps- en burgerschapsvereisten vanuit de samenleving is stap één.

Stap twee behelst het formuleren van de beoogde 'leeruitkomsten' of onderwijsoutput en deze laten vaststellen door de minister. Hier gaat het uiteindelijk om het leggen van de verbinding tussen 'beroep/burgerschap' en wat in initieel beroepsonderwijs 'geleerd' wordt. De beginnende beroepsbeoefenaar fungeert daarbij als referentiepunt: aankomend vakmanschap. Met stap 2 eindigt het proces van de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur feitelijk.

En stap drie is het ontwerpen van opleidingen door het maken van leerplannen; geheel onder de verantwoordelijkheid van de school.

Voor het domein burgerschap wordt in de nieuwe werkwijze stap 2 'overgeslagen'. Instellingen gebruiken een brondocument over leren en burgerschap (resultaat stap 1) om dat op hun eigen wijze mee te nemen en te vertalen in het leerplan. De feitelijke onderwijsoutput wordt door de bve-instelling gekozen en bepaald, zonder tussenkomst of invloed van buitenstaanders. De werkwijze voor dit leerdomein sluit overigens aan bij een idee dat door de ACOA reeds was geformuleerd in 1996.

Voor het leerdomein 'beroep' wordt slechts gedeeltelijk vastgehouden aan de oorspronkelijke drie stappen. De delen van kwalificatiedossiers die door de kenniscentra ter vaststelling aan de minister worden aangeboden zouden het resultaat moeten zijn van stap 2. In die stap bestaat de uitkomst idealiter uit twee elementen:

- (1) een overzicht van naar niveau onderscheiden kwalificaties/diploma's en eventuele deelkwalificaties/certificaten (*raamwerk*); en
- (2) beschrijvingen van wat voor een beginnend beroepsbeoefenaar qua competentiebagage 'goed genoeg' is om een diploma te halen: *vulling van het raamwerk* met competenties als

geïntegreerde sets van kennis, vaardigheden en houdingen die gekoppeld zijn aan kerntaken en -opgaven binnen een beroep(sdomein).

Het raamwerk wordt in de huidige werkwijze volledig opgesteld: het overzicht van kwalificaties en diploma's.

Het tweede gebeurt in het voorliggende format onvolledig. Wanneer 'competent' betekent 'ergens goed in zijn' dan dient – gekoppeld aan een kwalificatiebeschrijving – zowel het woord 'ergens' als het woord 'goed' geoperationaliseerd te zijn. Dat 'ergens' wordt wel aangegeven door kerntaken en werkprocessen in beroep en arbeid per kwalificatie te benoemen, echter wat 'goed' betekent in het 'ergens goed in zijn' wordt niet voor een beginnende beroepsbeoefenaar geëxpliciteerd. Ofwel dat laatste punt gebeurt eventueel door de explicitering van kennis en kunde in een aanvullend document (het servicedocument). Dat deel van het kwalificatiedossier heeft echter geen formele status en scholen behoeven geen gebruik te maken van de operationaliseringen in dat document (én – dit terzijde – het KCE kan zich met zijn productaudits formeel niet op het servicedocument beroepen en zal in dezen als gevolg daarvan een eigen koers bepalen). In het beste geval is dat servicedocument een goede, maar vrijblijvende handreiking over wenselijke opleidingsdoelen, die door een kenniscentrum i.c. paritaire commissie is vervaardigd.

Anders geformuleerd: het vast te stellen deel van een kwalificatiedossier heeft wat de vulling betreft grotendeels de kenmerken van hetgeen in de eerste stap kan worden opgeleverd. De verbinding met 'wat geleerd moet worden' wordt feitelijk nog niet gelegd en dientengevolge is er ten opzichte van de scholen geen externe instantie die beoogde onderwijsoutput binnen de bve-sector 'goedkeurt'.

Deze situatie is uniek en de bve-sector zou met deze werkwijze waarschijnlijk onbedoeld een uitzonderingspositie in het Nederlandse onderwijsbestel gaan innemen. In alle andere segmenten van het onderwijs is er momenteel een door de overheid gelegitimeerde, externe instantie die haar formele goedkeuring hecht aan beschrijvingen van beoogde 'leeruitkomsten': in de vorm van kerndoelen in het basisonderwijs, in de vorm van examenprogramma's in het voortgezet onderwijs en via geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs.

Hoe met deze situatie om te gaan?

Drie opties

Optie 1: *de situatie voor lief nemen*

Dat is de eerste mogelijkheid. Daarbij dient bedacht te worden dat op een min of meer sluipende wijze de huidige kerntaak van de overheid om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te waarborgen – hier door middel van de vaststelling van leeruitkomsten – voor een deel wordt uitgehold.

Optie 2: *een betere invulling van 'stap twee' binnen het bestaande stramien.*

In stap twee buigt het kenniscentrum i.c. de paritaire commissie zich niet alleen over het raamwerk van kwalificaties in een branche, maar ook over de vulling daarvan met beoogde 'leeruitkomsten'. In de relatie tussen 'kwalificatiemakers' en 'kwalificatiegebruikers' zijn twee punten van belang: de één betreft het product, de ander het proces van totstandkoming.

In de eerste plaats is het een permanent aandachtspunt om niet in de valkuil van een te grote mate van detaillering te trappen, zoals dat nogal eens voorkwam bij de opstelling van de voormalige eindtermendocumenten. Er dient voldoende ruimte te blijven voor scholen en leerbedrijven om kwalificaties regionaal in te kleuren. Het gaat om de beantwoording van de vraag: 'wat

dient in een proces van competentieverwerving minimaal geleerd te worden om de kerntaken en -opgaven van een beroep als een beginnend beroepsbeoefenaar uit te kunnen oefenen?' Kunde en daaronder liggende kennis op kerntaak- en kernopgavenniveau dienen dan benoemd te worden.

En ten tweede is het wenselijk dat de lineariteit van de procedure wordt gerelativeerd: stappen komen niet per definitie na elkaar, maar ze kunnen even goed parallel of tegelijkertijd gezet worden. Kenniscentra (paritaire commissies) als 'kwalificatiemakers' spreken in afstemmingsfora met bij voorkeur een aanzienlijk deel van de (toekomstige) 'kwalificatiegebruikers' op een interactieve wijze over de afbakening en vulling van (deel)kwalificaties, alvorens deze formeel te laten vaststellen. Dat komt een brede onderwijsinbreng en daarmee de toekomstige uitvoerbaarheid van met kwalificaties corresponderende opleidingen ten goede.

Optie 3: uitvoering van het grondidee van de commissie-Rauwenhoff: op regionaal niveau ontwikkelen van kwalificaties en accreditatie van opleidingen

In dit model zijn ook drie stappen van belang.

Stap 1. De eerste stap is het geregeld doen van branchebrede verkenningen naar ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in de beroepspraktijk(en) en tevens binnen het beroepsonderwijs zelf. Onderdeel van deze verkenningen zijn rijke beroepsbeschrijvingen, inclusief de vereiste competenties om beroepen adequaat te kunnen uitoefenen. Tevens dienen deze verkenningen de geleverde kritiek op de al dan niet vermeende naïviteit van gebruikte methodes te ondervangen (zie hoofdstuk 2). De verkenningen hebben primair de functie om 'kwalificatiemakers' te inspireren en ze zijn op geen enkele wijze voorschrijvend. Wel kan binnen deze stap een aanduiding van kwalificatiewaardige competentieclusters worden gegeven, als een eerste (richtinggevende) aanwijzing voor de invulling van de tweede stap. Deze eerste stap zou kunnen worden uitgevoerd door kenniscentra, zowel vanuit overwegingen van binding met branches, bedrijfstakken en werkvelden als vanuit efficiency-overwegingen. Het werk dat ten behoeve van 'kwalificatiemakers' gedaan dient te worden verschilt niet zo veel van wat nu wordt geproduceerd.

Stap 2. De verkenningen worden ter beschikking gesteld aan scholen voor beroepsonderwijs. Zij gebruiken deze als 'brondocumenten' om kwalificaties en opleidingen te ontwerpen, waar de eigen onderwijsinbreng geïntegreerd aan wordt toegevoegd. De verantwoordelijke school als 'kwalificatiemaker' die daarbij het bedrijfsleven waar mogelijk betreft. Dit impliceert een intensivering van de samenwerking tussen school en bedrijf op het regionale vlak.

Stap 3. De resultaten uit de tweede stap worden in de derde stap voorgelegd aan een accrediteringsorganisatie, waarbij de gehele procedure bij voorbeeld conform die in het hoger onderwijs kan zijn. Dat impliceert ook dat een KCE geen functie heeft binnen dit model.

Bij stap drie dient dan gedacht te worden aan het tegelijkertijd accrediteren van groepen van inhoudelijk verwante opleidingen op verschillende niveaus teneinde de accreditatielast enigszins proportioneel te houden. Naar schatting hebben we in de bve-sector te maken met in totaal circa vijftig à zestig van dergelijke inhoudelijke groepen.

Bij deze laatste optie staan we iets langer stil door de in de jaren negentig geleverde kritiek op 'regionale' kwalificatiestructuurontwikkeling te wegen.

Kwalificatiestructuur landelijk of regionaal: enige kanttekeningen

Het argument om niet te denken in termen van het regionaal, instellingsgebonden opstellen van kwalificaties heeft te maken met de geuite wenselijkheid van bovenregionale mobiliteit van werkenden, zo is reeds in hoofdstuk 2 geconstateerd.

Landelijke kwalificatiestructuurontwikkeling gaat uit van de aanname dat de beroepen waarvoor wordt opgeleid in hun verschijningsvorm niet zoveel van elkaar zullen verschillen tussen regio's. Juist met een dergelijke assumptie kan een landelijke aanpak zeer geëigend zijn, maar is het niet de enig mogelijke optie. We mogen er immers in dat geval ook van uitgaan dat wanneer door onderwijsinstellingen in nauwe samenspraak met het regionale bedrijfsleven kwalificaties en daarmee corresponderende opleidingen voor beroepen en beroepsdomeinen worden gedefinieerd deze tussen regio's onderling niet zo veel van elkaar zullen verschillen (Visser, 2004). Tenminste wanneer vastgehouden wordt aan de landelijk geldende niveau-onderscheidingen voor het middelbaar beroepsonderwijs, aan de eis van meervoudige kwalificering en de mogelijkheid van competentieverwerving via meerdere leerwegen (de wettelijk vastgelegde 'normen'). En tevens is van belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van door kenniscentra aangeleverde verkenningen.

Daarnaast kan gewezen worden op de invoering van enerzijds een Europees kwalificatiekader en anderzijds van de Europass (met certificaatsupplement) als een portfolio van een individu. Met de invoering is/wordt in Nederland een begin gemaakt.

Deze instrumenten staan in het teken van communicatie over kwalificaties en competenties, over leeruitkomsten van formele en informele leerwegen. Deze beide hulpmiddelen moeten de vergelijkbaarheid en herkenbaarheid van verworven competenties vergroten met het oog op grensoverschrijdende mobiliteit.

Dat hele systeem is gebaseerd op twee principes. In de eerste plaats op het principe van de subsidiariteit: elk land houdt zijn eigen kwalificatiesysteem dat gespiegeld wordt aan het Europese kader. En in de tweede plaats is dat het principe van *wederzijds vertrouwen* ('mutual trust') door ervan uit te gaan dat de toepassing van de instrumenten communicatiebevorderend werkt en inzicht geeft in wat iemand weet/kan. Een Europees 'minimum-instrumentarium', zo is de verwachting, heeft waarde om grensoverschrijdend zijn werk te kunnen doen, ondanks het feit dat de wegen naar kwalificaties toe tussen landen onderling drastisch kunnen verschillen. Zou zo'n minimum-instrumentarium onvoldoende zijn voor binnenlandse, bovenregionale mobiliteit?, zo kan men zich afvragen. Dat zou op zijn zachtst gezegd merkwaardig zijn.

Het mobiliteitsargument is met andere woorden niet zo krachtig om te pleiten voor landelijke kwalificatiestructuurontwikkeling. Er is wel een ander, meer valide argument om te pleiten voor de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur op nationaal niveau. Zo'n structuur kan op de lange duur bijdragen aan de vorming van (nieuwe) beroepen met 'status'; vooral vanuit werknemersperspectief kan dat van belang zijn. Dan hebben we het over een kwestie van zeer lange adem. De Duitse traditie van beroepsonderwijsontwikkeling met 'opleidingsberoepen' is daar een voorbeeld van (zie ook hoofdstuk 3). Dit argument speelt echter een minder sterke rol (dan door sommigen gehoopt) in de Nederlandse discussie over de te ontwikkelen kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs. Een pragmatische, meer Angelsaksisch geïnspireerde benaderingswijze lijkt in de praktijk nogal eens dominant te zijn (Onstenk en Visser, 2002). Deze vraag is overigens of de dominantie daarvan in de Nederlandse verhoudingen ook de meest wenselijke is.

7.3 Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven

Het thema van de samenwerking met het bedrijfsleven is voor het beroepsonderwijs wezenlijk, en daarmee per definitie niet van een agenda voor het beroepsonderwijs weg te denken.

In het beroepsonderwijs gaat het in de kern om de optimalisering van de relatie tussen individu en samenleving en meer in het bijzonder de wereld van de arbeid/arbeidsmarkt. Bedrijven (profit en not-for-profit) zijn de exponenten op deze markt. Onderwijsinstellingen en kenniscentra zijn spelers die deze beoogde relatie tussen individu en arbeid faciliteren.

Individu of beroepsonderwijsdeelnemer, bedrijf, maar ook de dienstverlenende instanties school en kenniscentrum hanteren elk een eigen optiek binnen de relatie tussen individu en samenleving/arbeidsmarkt; elk een eigen actiologica.

De persoon wil zich ontwikkelen, (arbeidsmarkt)relevante competenties verwerven en leren voor een loopbaan.

Bedrijven maken producten of leveren diensten en zoals elke organisatie zijn ze gericht op continuïteit; die is gewaarborgd wanneer er binnen de bedrijfsvoering voldoende rendement of winst wordt gemaakt.

Onderwijsinstellingen brengen een pedagogisch-didactische en onderwijskundige actiologica in en de kenniscentra wat men zou kunnen noemen een 'kwalificatiologica'; beide ingebed in intern-organisatorische afsprakenkaders.

De uitdaging voor het beroepsonderwijs ligt daarin om de verschillende actiologica's zo optimaal mogelijk met elkaar te verbinden. Dat is moeilijker dan het op het eerste gezicht lijkt, want die logica's of optieken kunnen in hun accentuering wisselen met de tijd en ze kennen niet één verschijningsvorm bij de verschillende kernspelers op het veld van de relatie onderwijs-arbeid (individu, bedrijf, school, kenniscentrum). Het gaat er om in die relatie naar win-win-situaties te zoeken en deze bevinden zich altijd op de overlapgebieden tussen de verschillende actiologica's. Het overlapgebied tussen individu en bedrijf is daarbinnen de meest cruciale factor. Het zoeken naar een diversiteit en variëteit aan leeromgevingen die zowel passen bij het bedrijf als het individu is een belangrijke kernopgave voor de school, waarmee de blik van de opleidingsinstelling primair naar buiten wordt gericht.

7.4 Segmentering en samenhang

Het mbo-veld en zijn directe omgeving is in zijn onderdelen zeer heterogeen van aard. Het heeft te maken met in ieder geval vier segmenteringskwesties. Dat betreft:

- segmentering naar branches (en kenniscentra) aan de arbeidszijde en binnen de scholen zelf naar afdelingen;
- segmentering naar onderwijstypen in de beroepsonderwijskolom waarbij elk type valt onder een eigen wettelijk kader: vmbo en mbo en hbo. Voor het bve-veld is betekenisvol wat er gebeurt op het snijvlak van vmbo-mbo enerzijds en mbo-hbo anderzijds, omdat de mbo-scholen een scharnierfunctie vervullen binnen de gehele kolom;
- segmentering naar gevolgde leerpaden door potentiële deelnemers waarbij het onderscheid tussen formeel en informeel leren relevant is;
- segmentering naar doelgroepen waarbij drie criteria een rol spelen: het 'al dan niet reeds weten wat je wilt' (keuzevraagstuk), het 'al dan niet willen leren' (motivatievraagstuk), en 'het al dan niet kunnen voldoen aan standaarden' (rendementsvraagstuk).

Op al deze punten zijn nu reeds acties en activiteiten gaande die de ontwikkelingsagenda mee bepalen. Desondanks dient er ten minste op een vijftal gebieden een intensivering of meer focus plaats te vinden.

Branche-overstijgende kwalificaties en competenties

In de eerste plaats, zo is reeds eerder geconstateerd in dit rapport, is het aantal kenniscentra in de loop van 25 jaar gehalveerd. Dat heeft ongetwijfeld bijgedragen aan meer doelmatigheid in het kwalificatiesysteem voor het middelbaar beroepsonderwijs. Ontwikkelingen staan echter niet stil, beroepen worden obsoleet, nieuwe beroepen komen op of grenzen tussen beroepen vervagen. Dat vraagt aan de ene kant om een permanente kritische blik op de mogelijke kwalificatiewaardigheid van activiteiten- en takenclusters die zelfstandige marktwaarde verkrijgen (dus een 'beroep' worden) en aan de andere kant om het identificeren van overlap die ondoelmatig is.

Hiervoor is er reeds op gewezen dat het wenselijk is om via brede verkenningen of monitoring op een groot aantal gebieden meer relevante informatie te verzamelen dan alleen die informatie welke direct verwijzingskracht kan hebben voor de selectie van inhoud voor kwalificaties. Afbakingsonderzoek naar sectoren en branches, beroepensstructuuronderzoek, toekomstverkenningen, beroepsprofielenonderzoek, onderzoek onder (niet-) afgestudeerden van opleidingen naar hun werksituatie, onderzoek naar mechanismen op de arbeidsmarkt als verdringing, selectie en recrutering van personeel door bedrijven, en dergelijke.

Tevens is het van belang om te monitoren hoe opleidingsinstellingen inhoudelijk omgaan met de kwalificatiestructuur: de 'regionale inkleuring', combineren van een kwalificatie met naast of verder weg gelegen onderdelen uit de structuur, et cetera. Ook dergelijke informatie kan een gewichtige rol spelen in het onderhoud van de kwalificatiestructuur.

Aansluiting mbo-hbo; naar samenhang op het breukvlak

In de tweede plaats is het gewenst om de aandacht voor de aansluiting tussen mbo en hbo verder te intensiveren. Wanneer de doelstelling van 'meer hoger opgeleiden' serieus wordt genomen dan zijn de volgende aangelegenheden van betekenis.

Ten eerste: het rendement van het hoger onderwijs is voor verbetering vatbaar. De uitval in het hoger onderwijs concentreert zich vooral in de eerste leerjaren.

Ten tweede: het hoger onderwijs i.c. het hbo kan voor een deel nieuwe doelgroepen proberen te bereiken. Deze dienen vooral gezocht te worden onder werkenden met (veelal) een mbo-achtergrond en onder zojuist afgestudeerde mbo'ers. Op dit moment stroomt bijna vijftig procent van de gediplomeerde mbo'ers (niveau-4: middenkaderopleiding) door naar het hoger onderwijs; het rendement van deze groep is momenteel hoger dan dat van havisten en daarmee is het een attractieve deelpopulatie in het hbo.

Ten derde kan er gestreefd worden naar meer verticale differentiatie. Het begrip 'hoger onderwijs' krijgt dan een bredere interpretatie. Daarmee is een bescheiden aanzet gemaakt via de experimenten met 'associate degree programma's' (Ad): circa tweejarige arbeidsmarktrelevante opleidingen (120 studiepunten) die integraal onderdeel uitmaken van een geaccrediteerde bacheloropleiding.

De aansluiting tussen mbo en hbo richt zich tot nog toe sterk op inhoudelijk dicht bij elkaar gelegen opleidingen met als doorstroomreferentiekader 'van middenkaderopleiding naar bacheloropleiding'. Deze vertonen inhoudelijke verwantschap en overlappen elkaar gedeeltelijk hetgeen aanleiding kan zijn om een verkort traject binnen het hbo vorm te geven voor mbo'ers. Doorlopende leerlijnen en/of het vervlechten van delen van het mbo- en hbo-programma zijn in dit opzicht reeds als thema voor ontwikkeling benoemd.

De vraag naar de mogelijke samenhang op het raakvlak mbo-hbo betreft de volgende educatieve trajecten: vak- en middenkaderopleidingen als initieel secundair beroepsonderwijs (op ni-

veau 3 en 4); de verrijkte middenkaderopleidingen (mbo-plus) voor instromende havisten; het overigens qua volume zwak ontwikkelde post-secundair beroepsonderwijs (veelal voor werkenden; waaronder de WEB-specialistenopleidingen); én de verder in ontwikkeling en uitvoering zijnde 'associate degree'-programma's binnen hbo-bacheloropleidingen. Op welke wijze verhouden deze zich tot elkaar of kunnen ze zich in de toekomst idealiter tot elkaar gaan verhouden?; al dan niet per branche enigszins verschillend. Bewegen ze zich op dezelfde beroependomeinen of niet?

Steviger op de agenda kan de samenwerking tussen mbo en hbo geplaatst worden wat betreft het ontwikkelen en (zo mogelijk) gezamenlijk uitvoeren van onderwijsprogramma's die liggen op post-secundair of elementair tertiair onderwijsniveau, kortom op het raakvlak van mbo en hbo.

Afstemming aan de 'onderkant'

In de derde plaats speelt iets dergelijks wat betreft een gewenste afstemming tussen educatieve mogelijkheden aan de 'onderkant' van het kwalificatiegebouw.

Educatieve voorzieningen als het beperkt toelaatbare praktijkonderwijs, leerwerktrajecten binnen de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, en assistentopleidingen binnen het mbo richten zich voor een aanzienlijk deel op de zelfde doelgroep: in principe de 'niet-kunners' als betiteling in relatie tot de startkwalificatie op mbo-2 niveau. Daarnaast heeft het leerwegondersteunend onderwijs binnen het vmbo nagenoeg dezelfde functie als de voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) binnen het mbo.

Meer samenhang en samenwerking is gewenst teneinde te voorkomen dat er een (nieuwe) wirwar aan trajecten ontstaat, zoals we dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben gezien. Uitvoering van al deze trajecten met een doorloop – voor hen die 'wel blijken te willen en te kunnen' – naar (onderdelen uit) mbo-2 programma's zou binnen het vmbo in samenwerking met het mbo mogelijk moeten zijn. De deelnemers aan assistentopleidingen welke momenteel in samenwerking met het mbo binnen het vmbo worden uitgevoerd, zouden in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich binnen het vmbo ook te kwalificeren voor mbo-2 onderdelen. Ook hier geldt: uitgaande van de behoeften van leerlingen is het streven naar meer institutionele hybriditeit op het raakvlak van met elkaar samenwerkende onderwijstypen (vmbo en mbo) wenselijk.

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding

In de vierde plaats vragen de opstappers (vgl. Eimers, 2005) aandacht. Opstappers zijn zij die het middelbaar beroepsonderwijs niet met een diploma afsluiten, en dat niet omdat ze dat niet zouden kunnen maar veeleer doordat ze tot de ontdekking komen dat hetgeen ze daar leren niet van hun gading is. Ze zitten in inhoudelijk opzicht niet op het goede spoor. Van de voortijdige schoolverlaters is het merendeel 'opstapper', zo is bekend.

Er is dan in eerste instantie geen sprake van een individueel probleem, maar van een institutioneel probleem, een onderwijsvraagstuk. De opbouw van het onderwijs dwingt jongeren om op vastgestelde tijdstippen te kiezen. Echter: het op een vrij jonge leeftijd moeten 'weten wat je wilt' laat zich niet afdwingen. Sommigen maken goede keuzes, anderen minder maar maken de 'school af'; en een deel stapt bewust op.

Het hoger op de agenda plaatsen van loopbaanoriëntatie en begeleiding, studie- en beroepskeuze, verbreding van – ook praktijkgerichte – onderwijsprogramma's zodat keuzes langer kunnen worden uitgesteld, is wenselijk; dat zowel binnen het vmbo als het mbo. Er wordt sinds de commissie-Boekhoud (2001) wel veel gesproken over haar uitgangspunt dat de loopbaan

van de deelnemer centraal dient te staan, echt handen en voeten heeft dit echter onvoldoende gekregen. Institutionele aansluitingsvraagstukken tussen vmbo en mbo voeren de boventoon en de onderwijsinhoudelijke inrichting en segmentering van beide schooltypen dragen bij aan een ten minste gedeeltelijk te voorkomen fenomeen als 'opstappen'.

EVC als instrument centraal

Niet alleen via formele leerwegen wordt geleerd, evenzo binnen een kader van een leven lang leren via non-formele en informele leerroutes. Voor personen kan het van belang zijn om het leerrendement dat gehaald is via niet formele trajecten op een of andere wijze te kunnen verzilveren. Dat houdt in dat verworven competenties erkend kunnen gaan worden; op welk niveau dan ook. Hier ligt nog een groot werkkerrein braak en de huidige stimuleringsinitiatieven om 'het erkennen van verworven competenties' (evc) toe te passen zijn als bescheiden te kenschetsen. Instrumenteel gaat het dan om het centraal stellen van de evc-systematiek. Die systematiek vraagt om standaarden die enerzijds transparant en herkenbaar zijn en anderzijds voldoende fijnmazig om ook relatief bescheiden leerwinst te kunnen waarderen en verder leren te stimuleren. Het is de kunst om met die paradox rondom standaardsetting om te gaan.

Die kunst wordt onvoldoende verstaan bij de ontwikkeling van de huidige kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs. Voor de ontwikkeling van die structuur betekent dit dat teruggekomen dient te worden op de 'beslissing' om veel minder dan voorheen te denken in een ordening van deelkwalificaties als certificeerbare eenheden binnen een kwalificatie. Een certificeerbare eenheid verwijst naar competenties voor het uitvoeren van één of meer kerntaken, die een zelfstandige arbeidsmarktwaarde hebben.

Ook de ACOA heeft overigens in haar advies *Alle hout is nog geen timmerhout* (2005) deze wenselijkheid reeds verwoord.

7.5 Professionalisering

De aansluiting tussen onderwijs en arbeid vraagt om professionele medewerkers binnen de bve-sector. Dat geldt zowel voor hen die voornamelijk in de school werkzaam zijn als voor praktijkopleiders in leerbedrijven, alsmede voor medewerkers in kenniscentra als dienstverlenende organisaties.

De ontwikkeling van meer arbeidsnabij, competentiegericht beroepsonderwijs impliceert dat rollen van opleiders zich gedeeltelijk wijzigen en dat er nieuwe rollen ontstaan. Die nieuwe rollen hebben vooral van doen met (1) het meer willen vervlechten van onderwijs en arbeid, waarbij beide partijen intensief met elkaar samenwerken met het oog op kwalificering van personen (studenten, werkzoekenden en werkenden), (2) met het leveren van 'maatwerk' aan een zeer heterogene populatie lerenden én (3) met aandacht voor innovatie van zowel het onderwijs als het bedrijfsleven.

a. Docenten

De bekwaamheidseisen voor docenten in de bve-sector worden geformuleerd binnen het kader van de Wet BIO (Beroepen in het Onderwijs). Er is (straks) sprake van één docentprofiel voor de 'leraar voortgezet onderwijs' (inclusief de bve-sector). De idee van een register van docenten heeft het een aantal jaren geleden niet gehaald, hoewel dit zeer goed zou passen in een model dat meer de nadruk legt op de zelfstandige school.

Gezien de ontwikkelingen in het mbo-veld – met name de wending naar competenties – verdienen de volgende gebieden in elk geval specifieke aandacht voor verdere professionalisering (binnen teams van docenten):

- Vakdeskundigheid met betrekking tot de beroepen waarvoor wordt opgeleid.
- De kennis en vaardigheden die via deskundigheidsbevordering worden opgedaan zijn zowel van belang voor de onderwijsuitvoering (vakinhoudelijk expert) als voor het ontwerpen van opleidingen (bepalen van relevante en 'up to date' leerinhouden). De wijze waarop deze professionalisering vorm wordt gegeven, kan zeer divers zijn. Eén vorm willen we expliciet naar voren halen: de docentenstage. Het is wenselijk dat een docentenstage geregeld door de opleiders in de school wordt gelopen en de huidige stimuleringsinitiatieven om dit middel meer in te zetten worden bij voorkeur geïntensiveerd. De kenniscentra kunnen in dezen binnen hun branche een pro-actieve makelaarsrol vervullen om vraag naar en aanbod van geschikte, liefst innovatieve stageplaatsen te matchen. Daarmee wordt er voor het bedrijfsleven per branche of werkveld één aanspreekpunt gecreëerd.
- Begeleidingsdeskundigheid, waarop de rol van leerbegeleider of coach gestoeld dient te zijn.; en tevens beoordelingsdeskundigheid.
- Ontwerpdeskundigheid met betrekking tot (delen van) opleidingen. Binnen het ontwerp van opleidingen vraagt de combinatie en afstemming van verschillende leerplaatsen met elk hun eigen leerpotentieel ruimschoots de aandacht.
- Innovatie- en veranderingsdeskundigheid om opleidingen bij de tijd te houden.

Daarnaast is het wenselijk dat de scholen voor beroepsonderwijs intensiever als opleidings-school worden betrokken bij de opleiding van leraren. Dit te meer nu een algemeen docenten-profiel geldt dat (te) weinig rekening houdt met de specifieke beroepscontext binnen de mbo-sector.

b. Praktijkopleiders.

De kenniscentra zijn actief op het terrein van het professionaliseren van praktijkopleiders in leerbedrijven. Speerpunten daarbinnen zijn het begeleiden en beoordelen van studenten en leerling-werknemers.

Om het leerpotentieel van de werkplek te optimaliseren is het raadzaam dat praktijkopleiders verder geschoold worden in het zowel situatiespecifiek als leerlingspecifiek ontwerpen van opdrachten: naar 'maatwerk' voor leerling-werknemers en stagiairs binnen de contextuele mogelijkheden van een bedrijf. Op regionaal niveau kunnen scholen daarin tevens een rol vervullen door opleidingspecifiek om de tafel te gaan met (een deel van) die leerbedrijven die een rol spelen in de desbetreffende opleiding: tegelijkertijd 'leren van elkaar' en bekwaamheidsontwikkeling in het nader ontwerpen van op maat gesneden opdrachten.

Daarnaast verdient het overweging om voor de langere termijn te kunnen beschikken over meer als zodanig wat breder opgeleide praktijkopleiders. Dit zou bij voorbeeld kunnen door in alle specialistenopleidingen – al dan niet facultatief – een 'deelkwalificatie praktijkopleiderschap' op te nemen. Specialisten ('Meister') zijn personen die liefde voor hun vak hebben, daar goed in zijn en dan mag verwacht worden dat ze genoeg kunnen beleven aan een 'meesterrol' in een meester-gezel relatie. In een land als Duitsland is dat usance.

c. Kenniscentra

Hier willen we slechts één punt naar voren halen. Voor medewerkers die betrokken zijn bij het proces van kwalificatiestructuurontwikkeling verdient het aanbeveling om zich methodologisch en inhoudelijk (verder) te bekwamen in het uitvoeren van bredere verkenningen (dan veelal

totnogtoe) rondom het thema onderwijs-arbeid binnen hun branche en over de grenzen van die branche heen.

Het bewust en zelfstandig zoeken naar overlap met andere branches is vooral interessant doordat het zich gedeeltelijk bewegen op het terrein van andere kenniscentra tot het inzicht kan leiden dat branchedoorsnijdende of -overstijgende ontwikkelingen zich voordoen, die vervolgens aanleiding kunnen zijn voor het formuleren van nieuwe kwalificaties. Coördinatie 'vooraf' is op dit punt onwenselijk. Een dergelijk afstemmingsmechanisme wordt pas ingezet wanneer er eventueel iets te coördineren valt. Daarnaast is enige concurrentie op het terrein van onderzoek naar ontwikkelingen in de omgeving van branches vanuit inhoudelijke redenen zelfs wenselijk; zaken kunnen dan vanuit meerdere branche-optieken worden bekeken.

8 Samenvatting en beschouwingen

In deze terugblik is de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs over de afgelopen 25 jaar geschetst. Enerzijds voor een beter begrip van de huidige situatie van het mbo en anderzijds om van daaruit aanbevelingen voor haar toekomstige koers te kunnen formuleren. Niet alleen de complexiteit van deze onderwijssector geeft alle aanleiding voor deze terug- en vooruitblik, ook haar betekenis voor (potentiële) deelnemers en voor de Nederlandse samenleving rechtvaardigen de aandacht voor het mbo volop: meer dan de helft van de Nederlandse beroepsbevolking heeft een opleiding in het mbo genoten en het mbo telt momenteel bijna 500.000 deelnemers.

8.1 Van wisselende perspectieven naar één noemer: kernconclusie

De ontwikkeling van het mbo is in deze studie beschouwd vanuit twee perspectieven, een sociaal-economisch en een sociaal-integratief perspectief. In het sociaal-economisch perspectief staan de aansluiting op de vraag vanuit de arbeidsmarkt en de behoeften van het bedrijfsleven voorop. Het sociaal-integratief perspectief verwijst primair naar de betekenis van het middelbaar beroepsonderwijs voor ontplooiingskansen van individuen; in dit perspectief staat de maatschappelijke behoefte aan sociale cohesie en sociale integratie voorop. Het sociaal-integratief perspectief kan worden beschouwd als de postmoderne, meer utilitaristische versie van wat in eerdere jaren meer politiek-ideologisch beladen, het sociale gelijkheidsperspectief werd genoemd.

Met anderen constateren we dat het middelbaar beroepsonderwijs de afgelopen decennia onder het gesternte stond van in de tijd wisselende perspectieven. Perioden waarin het sociaal-economisch perspectief dominant was en perioden waarin het sociaal-integratief perspectief dominant was hebben elkaar afgewisseld. Daarbij heeft bovendien steeds de discussie gespeeld over de positie van de algemene vorming in het middelbaar beroepsonderwijs. Veranderende omstandigheden en politieke constellaties leidden tot nieuwe inzichten en ook tot koerswijzigingen in het beleid. De meer recente geschiedenis overziend komen we tot de *kernconclusie* dat de periodieke wisselingen van perspectief toenemend plaats gemaakt hebben voor het besef en inspanningen om beide perspectieven in beleid en praktijk met elkaar te verbinden en zoveel mogelijk op één noemer te brengen. Dát lijkt ons in essentie de grote winst die het middelbaar beroepsonderwijs met name sedert het van kracht worden van de WEB in 1996 geboekt heeft.

Maar uit de studie blijkt ook zonneklaar dat een en ander niet zonder *spanningen* gepaard gaat en nog gaat. Daarin spelen institutionele en onderwijsinhoudelijke factoren een rol, maar ook het krachtenveld van betrokken actoren in de 'complexe' arena van het middelbaar beroepsonderwijs. Die spanningen bieden evenzoveel uitdagingen voor de toekomstige ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs.

Aan de hand van vier centrale aandachtsvelden zijn in de studie de verworvenheden en spanningen nader geïllustreerd. Daarover verderop meer, eerst de WEB.

8.2 Fundamenten en pijlpalen van de WEB

Begin jaren tachtig van de voorbije eeuw zijn de eerste fundamenten gelegd voor het huidige regime van de WEB. In haar adviezen om Nederland een 'nieuw industrieel elan' te bieden, heeft met name de commissie-Wagner het beroepsonderwijs een belangrijke rol gegeven. Kern van het pleidooi van deze commissie was de noodzaak om de band tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven aan te trekken, en de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij en in het beroepsonderwijs te versterken. In het zogenaamde Open Overleg Wagner zijn op landelijk niveau tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs afspraken gemaakt over een *gezamenlijke verantwoordelijkheid* voor het beroepsonderwijs. Door de aanbevelingen van andere invloedrijke adviescommissies is verder uitwerking gegeven aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het was de commissie-Rauwenhoff die in 1990 een pleidooi hield voor een grotere nadruk op het regionale niveau en flexibilisering van de onderlinge relaties tussen bedrijven, onderwijsinstellingen en individuen, de noodzaak van een startkwalificatie voor iedereen en dualisering van het (gehele) beroepsonderwijs. En het was de commissie-Van Veen 1 die de dualiseringsgedachte verder handen en voeten heeft gegeven.

Parallel aan het werk van de genoemde adviescommissies werd vanuit de overheid geleidelijk gewerkt aan nieuwe wet- en regelgeving, met name via de svm-operatie (sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs), de roc-vorming en de samenvoeging van het branche- en bedrijfstakgewijze overleg (BOOB's) met de landelijke organen van het beroepsonderwijs (lob's, nu kenniscentra genoemd).

Een en ander culmineerde in de WEB. Belangrijke – maar niet alle – onderdelen van de adviezen van genoemde adviescommissies kwamen daarin terug.

Met het van kracht worden van de WEB als onderwijsbestelwet in 1996 is een nieuw institutioneel kader neergezet voor de verdere ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland. De belangrijkste pijlpalen van dat kader kunnen kortweg in acht punten worden samengevat:

- Een (meer) *terughoudende rol van de overheid*, die zich voornamelijk beperkt tot kaderstellende kwesties: criteria waaraan kwalificatiestructuur moet voldoen, bekostigingsregelgeving, kwaliteitstoezicht e.d.
- Een *grotere betrokkenheid van sociale partners* op centraal en op branche-niveau, teneinde arbeidsmarktpartijen meer invloed en een grotere verantwoordelijkheid te geven.
- Meer (*relatieve*) *autonomie voor relevante actoren op lokaal niveau*, met name een vergroting van het beleidspotentieel van onderwijsinstellingen, teneinde de positie en verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen in lokale/regionale netwerken te stipuleren en stimuleren.
- Een *nationale kwalificatiestructuur, die binnen door de overheid bepaalde kaders* (drievoudige kwalificering, niveaudifferentiaties, e.d.) op landelijk niveau via kenniscentra door sociale partners en het onderwijsveld wordt vastgesteld. Daardoor wordt grotendeels bepaald *wat* geleerd moet worden, met enige eigen ruimte voor onderwijsinstellingen om inhoudelijk op lokale/regionale behoeften in te spelen en – in principe – 'alle ruimte' voor onderwijsinstellingen om zelf de vormgeving van onderwijsleerprocessen te bepalen.
- *Integratie van schoolse (bol) en duale leerwegen (bbl) in één geharmoniseerd systeem* (gericht op dezelfde kwalificaties én gesitueerd binnen één onderwijsinstelling), teneinde op een flexibele wijze opleidingen en leerroutes aan te kunnen bieden, afhankelijk van behoeften en mogelijkheden van deelnemers en arbeidsmarkt.

- *De garantie van een minimum (van 20% voor bol en 60% voor bbl) aan praktijkleren in alle leerwegen, teneinde de overgang van school naar werk te vergemakkelijken en het belang van praktijkleren te benadrukken.*
- *Verantwoordelijkheid voor (kwantiteit en kwaliteit van) bpv-plaatsen bij kenniscentra, verantwoordelijkheid voor begeleiding van deelnemer bij onderwijsinstellingen.*
- *Drempelloze toegang tot niveau 1- of niveau 2-opleidingen.*

8.3 De realiteit van beleid en praktijk: vier aandachtsvelden

Met Mertens constateerden we dat de WEB als wettelijk kader in principe de potentie in zich draagt om de verhoudingen in het middelbaar beroepsonderwijs zodanig te regelen dat recht wordt gedaan aan de verschillende belangen die tot overeenstemming moeten worden gebracht bij de vormgeving van het onderwijs. In hoeverre dat er het afgelopen decennium in de praktijk ook van gekomen is, betreft in feite ook de vraag naar de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs. In deze studie is het antwoord op deze vraag geïllustreerd aan de hand van ontwikkelingen op een viertal centrale aandachtsvelden: de kwalificatiestructuur, de beroepspraktijkvorming, de 'onderkant' en macrodoelmatigheid.

Aandachtsveld 1: Kwalificatiestructuur en kwalificaties

In de eerste periode na het van kracht worden van de WEB was nog sprake van een sterk op de voormalige leerlingstelsels geënte kwalificatiestructuur. Kritiek op de geringe transparantie ervan, op haar rigiditeit ten opzichte van de dynamiek in het arbeidsbestel én op de verregaande detailleringgraad waarmee ze opleidingsdoelen vastlegde, hebben inmiddels geleid tot de ontwikkeling naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur nadert haar voltooiing, en zal naar verwachting vanaf september 2008 volledig worden ingevoerd. Inmiddels liggen er voorstellen voor een uniformerend format en toetsingskader voor de ontwikkeling van kwalificatiedossiers, en worden deze mbo-breed in experimenten beproefd.

De wending naar competenties kan als een uiterst belangrijke verworvenheid worden beschouwd; het belang ervan wordt inmiddels in het mbo-veld breed onderschreven. De ontwikkeling naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur heeft zich echter niet zonder horten en stoten voltrokken, en verwacht kan worden dat zich ook bij de verdere implementatie spanningen zouden kunnen (blijven) voordoen. In de kern kunnen deze zich vooral concentreren op een tweetal punten die beide meer of minder direct raken aan de relatie tussen landelijk en regionaal niveau, te weten:

- het multi-interpretabele karakter van het *competentie-begrip*, waarbij het met name de vraag is in hoeverre sociaal-constructivistische interpretaties daarvan in het onderwijsveld op een werkbare noemer gebracht worden met interpretaties ervan in de verschillende *kwalificatiedossiers*. Dit punt raakt vooral wat we in deze studie de tweede trap/stap in het constructieproces van kwalificaties genoemd hebben;
- de *afbakeningscriteria* voor een kwalificatie, en als gevolg daarvan ook voor het aantal kwalificaties en de onderlinge samenhang tussen kwalificaties (het kwalificatieraamwerk). Dit punt heeft vooral betrekking op wat we de eerste trap/stap genoemd hebben.

De introductie van een competentiegerichte kwalificatiestructuur en van competentiegericht opleiden in het complexe en diverse mbo-veld is geen sinecure. Daarmee is inmiddels forse vooruitgang geboekt; verwacht mag worden dat de verdere ontwikkeling en implementatie nog de nodige tijd behoeft. Dat geldt zeker ook voor de vraag hoe processen zich rond beide genoemde spanningsbronnen zullen ontwikkelen. Essentieel voor succes lijkt ons op termijn in elk geval een 'zwaluwstaartende' inzet van onderwijsinstellingen en kenniscentra, in combinatie met een sterkere vlevlechting op opleidingsgebied tussen onderwijsinstellingen en bedrijven. De detailleringgraad van kwalificatiedossiers zal uiteindelijk omgekeerd evenredig kunnen zijn aan de kwaliteit van de samenwerking tussen onderwijsinstellingen, kenniscentra en bedrijven. Verondersteld kan worden dat intensivering van samenwerkingsprocessen tussen genoemde actoren geleidelijk ook zal leiden tot voor alle partijen inhoudelijk betekenisvolle afbakeningen van kwalificaties. Het inmiddels ingerichte Coördinatiepunt kwalificaties kan daarin een belangrijke stimulerende rol vervullen, rekening houdend met de ontwikkeling in de richting van een kennis- en dienstensamenleving waarin ook de traditionele structurering van de arbeidsmarkt aan verandering onderhevig is.

Niettemin laat zich een agendapunt voor beleid formuleren dat ook op korte termijn de kwaliteit van de toekomstige kwalificatiestructuur raakt. Dat betreft het nu voorliggende uniformerende format voor kwalificatiedossiers. Er is primair behoefte aan duidelijkheid over de vraag in hoeverre deel C daarvan nu al dan niet landelijk uniformerend vastgesteld wordt/dient te worden. In essentie gaat het daarbij om de vraag waar het primaat komt te liggen bij het bepalen van de minimaal vereiste leeruitkomsten voor aankomend vakmanschap i.c. beginnende beroepsbeoefenaren: in de regio of op landelijk niveau. In het eerste geval mag verondersteld worden dat – net als in het hbo –accreditatiemechanismen worden geïntroduceerd.

Aandachtveld 2: Beroepspraktijkvorming

Van oudsher kent het beroepsonderwijs in Nederland een systeem van parallelle leerwegen. In de preWEBse periode waren leerlingwezen en mbo qua aansturing, maatschappelijke status en wetgeving in hoge mate van elkaar afgeschotelde deelsystemen. Met de bbl en de bol kennen we nu twee in principe gelijkwaardige leerwegen onder één wettelijk regime. Wél is duidelijk dat de bol in maatschappelijke status en populariteit de bbl nog steeds verre lijkt te overtreffen, en met name de directe koppeling aan een arbeidsovereenkomst maakt dat de bbl in de praktijk – haast qualitate qua – sterker dan de bol wordt aangestuurd door het bedrijfsleven.

Het parallelle systeem kan beschouwd worden als een belangrijke verworvenheid van het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland. Met name door het mechanisme van communicerende vaten hoeven schoolverlaters van het VO in principe niet tussen wal en schip terecht te komen, en de – in principe – drempelloze instroom in het mbo versterkt dit mechanisme. Bovendien hebben we met de bbl een opleidingsvoorziening voor degenen die reeds enige tijd in het arbeidsproces werkzaam zijn, niet onbelangrijk in het kader van een leven lang leren. Om te kunnen voorzien in de behoefte aan maatwerk voor deelnemers en bedrijfsleven hebben onderwijsinstellingen de mogelijkheid om bij de vormgeving van opleidingstrajecten flexibel om te gaan met de verhouding tussen bol en bbl. Hoewel de wettelijk vereiste omvang van de bpv in de bol en in de bbl dicht bij elkaar liggen, lijkt dit in de praktijk echter niet altijd gemakkelijk te realiseren. Nader onderzoek op dit punt lijkt geboden.

Behalve dat beide leerwegen nu als gelijkwaardig onder één wettelijk regime vallen, is een belangrijke verandering sedert invoering van de WEB dat de praktijkcomponent i.c. de beroepspraktijkvorming (bpv) nu ook voor de bol aangetrokken is: tenminste 20 procent van de bolopleiding dient te bestaan uit bpv. Zonder – voldoende – bpv is er geen mogelijkheid om opleidingen succesvol af te ronden. Dit betekent een extra band van het middelbaar beroepsonderwijs met de beroepspraktijk, een belangrijke verworvenheid niet alleen vanuit de behoefte van het bedrijfsleven aan een grotere praktijkgerichtheid van opleidingen maar ook gezien de praktijkgerichte leerstijl van grote groepen deelnemers. Het wettelijk bepaalde minimum aan bpv trekt evenwel een extra wissel op de beschikbaarheid van – voldoende – bpv-plaatsen. In combinatie met de conjunctuurgevoeligheid van de bpv – niet alleen in de bbl maar ook in de bol – betekent dat een zeker risico dat op macro-niveau geknaagd wordt aan de werking van ons systeem van communicerende vaten. Ook hier geldt dat elk voordeel zijn nadeel heeft.

Onderwijsinstellingen hebben in principe de mogelijkheid om de beroepspraktijkvorming ook buiten het ‘echte’ bedrijfsleven te realiseren, via allerlei vormen van praktijksimulatie. Een belangrijke lacune in de kennis over de bpv is het ontbreken van systematische empirische gegevens over de verhouding tussen de verschillende manieren waarop de bpv metterdaad is vorm gegeven.

Vooralsnog kan ervan uitgegaan worden dat de bereidheid en capaciteit van bedrijven de achilleshiel van de bpv is. Die bereidheid en capaciteit is niet alleen sterk afhankelijk van conjuncturele schommelingen maar ook van structurele ontwikkelingen die bepalend zijn voor de mogelijkheid om binnen bedrijven leerrijke leeromgevingen te definiëren en/of te creëren. Problemen met de beschikbaarheid van bpv-plaatsen kunnen zich op verschillende wijzen manifesteren: in de omvang van het aanbod van bpv-plaatsen, in de kwaliteit van de bpv en in de verdeling van beschikbare bpv-plaatsen over onderscheiden soorten deelnemers aan het mbo. Momenteel lijken problemen zich vooral te concentreren in bepaalde sectoren en opleidingsrichtingen, bij deelnemers van opleidingsniveau 1 en 2, en bij deelnemers van allochtone herkomst. Wendingen naar competentiegericht leren – ook in andere onderwijssectoren dan het mbo –, de structurele noodzaak van bpv-, stage-, leerwerkplaatsen en leerbanen ten gevolge daarvan en verdringingsverschijnselen op de bpv-/stagemarkt verhogen echter over de hele linie structureel de druk op de aanbodskant van de bpv-markt.

Het is duidelijk dat de adequate communicatie en samenwerking tussen de belangrijkste institutionele actoren op dit gebied – onderwijsinstellingen en kenniscentra – een noodzakelijke voorwaarde is om de bpv-problematiek effectief tegemoet te treden. Aparte aandacht daarbij vraagt ‘het gat in de WEB’ waardoor de advisering van leerbedrijven – een taak van kenniscentra – en de begeleiding van deelnemers in de bpv – een taak van onderwijsinstellingen – institutioneel van elkaar gescheiden zijn.

Communicatie en samenwerking tussen genoemde institutionele actoren kunnen echter niet als voldoende voorwaarden beschouwd worden. Om ook structureel de positie van de bpv te versterken verdient het nadere overweging om met direct betrokken actoren op beleidsniveau de discussie te starten over bpv-concepten die wellicht beter passen in een kennis-/dienstensamenleving als de onze, inclusief over voor deelnemers en bedrijven betekenisvolle kwaliteitscriteria voor de bpv. Bovendien kan het niet zo zijn dat een conjuncturele neergang de uitvoering van essentiële delen van het onderwijs i.c. de bpv in de weg staat. Daarbij past ook de discussie over effectieve verleidingsstrategieën naar bedrijven toe met als extra aandachtspunt de positie van het mkb.

Aandachtveld 3: De onderkant van het opleidingsgebouw

Met het inwerking treden van de WEB kwam een eind aan een periode waarin primair vanuit het perspectief van jongeren zelf geprobeerd is om jongeren aan de 'onderkant' van het opleidingsgebouw op te vangen door een wirwar aan voorzieningen, in het vormingswerk, via kleinschalige projecten voor 'uitvallers', in oriëntatie- en schakelprogramma's, etc. Het dominante perspectief voor de 'onderkant' werd arbeids- en beroepskwalificering, en wel binnen de kaders van het reguliere beroepsonderwijs. Het streven werd gericht op een 'startkwalificatie voor iedereen'.

Daartoe zijn in de WEB voorzieningen getroffen, waarvan de introductie van (Beroepskwalificerende Assistentopleidingen (BKA) op) niveau 1, de inzet van zogenaamde voa-middelen en de mogelijkheid van deelkwalificaties in combinatie met evc de belangrijkste waren.

Weliswaar zijn er onder het regime van de WEB de afgelopen jaren vorderingen geboekt voor deelnemers met een risicoprofiel, maar ook kan geconstateerd worden dat problemen met de 'onderkant' nog steeds uitdrukkelijk aan de orde zijn en uiterst hardnekkig blijken.

Inmiddels is gestart met een nieuwe voorziening op niveau 1, de zogenaamde Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentopleidingen (AKA). De introductie van de AKA-opleidingen beoogt in te spelen op

- het gegeven dat, veel leerlingen bij de overgang van vmbo naar mbo nog geen goed beeld hebben van sector en/of beroep, waarvoor zij opgeleid willen worden;
- het gegeven, dat veel leerlingen die instromen in of afstromen naar de BKA-opleidingen te kampen hebben met diverse soorten van problemen, die grotendeels buiten de school liggen;
- de constatering dat de BKA-opleidingen vanwege hun beroepskwalificerende taakstelling niet geëquipeerd zijn voor de hiervoor genoemde leerlingen;
- de constatering dat de arbeidsmarkt in staat lijkt c.q. bereid is om medewerkers aan te trekken op lagere functieniveaus met een relatief breed beroeps-/sectorprofiel.

Onderzoek heeft inmiddels het belang van een startkwalificatie gerelativeerd: een substantieel deel van de werkgelegenheid blijkt zich onder het niveau van de startkwalificatie te bevinden en behoorlijk wat onderwijsverlaters zonder startkwalificatie blijken er in te slagen om werk te vinden, hoewel minder gemakkelijk dan onderwijsverlaters met startkwalificatie. Daarmee lijken er ook kansen te zijn voor deelnemers aan de nieuw ingerichte AKA-opleidingen, die kwalificeren onder het niveau van de startkwalificatie.

Een belangrijke omissie in de beschikbare informatie is wel in hoeverre dat voor hen voldoende basis is om zich ook in het arbeidsbestel te handhaven, en verder vorm te geven aan een betekenisvolle leer- en arbeidsloopbaan.

Bovendien – en wellicht crucialer voor de problematiek aan de 'onderkant' – is het recent gemaakte onderscheid binnen de groep onderwijsverlaters tussen 'echte risicoleerlingen' en zogenaamde 'opstappers'. Een kernvraag is in hoeverre verschillen in kansen op de arbeidsmarkt toegeschreven moeten worden aan relatief zware persoonlijke en/of maatschappelijke omstandigheden (de 'echte risicoleerlingen') dan wel aan onvoldoende motivatie (de 'opstappers'). De eerstgenoemde categorie bestaat uit 'niet-kunners' en 'verhinderden' en deze lijkt aangewezen op bijzondere voorzieningen. Met name lijken zij te kunnen profiteren van een aanpak zoals nu voorgestaan wordt in AKA-opleidingen. De tweede categorie lijkt in principe tot het niveau van een startkwalificatie opgeleid te kunnen worden.

Goed zicht op (het onderscheid tussen) beide categorieën lijkt ook voor het realiteitsgehalte van op startkwalificatie gericht beleid uiterst cruciaal voor het realiseren van bindend en boeiend beroepsonderwijs, met – voor wie nodig – het inrichten van adequate zorgstructuren binnen de beroepskolom.

Dwars door het genoemde onderscheid heen kan uitdrukkelijk gewezen worden op het belang van versterking van adequate – gestructureerde en actieve – loopbaanbegeleiding binnen de beroepskolom, met name voor de zogenaamde ‘niet-weters’. Onderzoek laat zien dat ook op dit punt nog veel werk aan de winkel is, niet voor het mbo alleen maar voor de hele beroepsonderwijskolom.

Voor wat betreft de ‘onderkant’-problematiek is met andere woorden het sociaal-economisch en het sociaal-integratief perspectief niet gemakkelijk en zonder meer op één noemer te brengen, maar lijkt vooral genuanceerd gekeken en op maat gewerkt te moeten worden.

Door voor ‘de onderkant’ minder beroepsspecifiek en meer sectorspecifiek op te leiden, meer nadrukkelijk aandacht te besteden aan school- en beroepskeuzeoriëntatie, meer ruimte te bieden voor de leerstijlen van leerlingen, meer aandacht te geven aan sociaal-normatieve en sociaal-communicatieve vaardigheden zouden AKA-opleidingen in principe een belangrijke rol kunnen spelen bij het op één noemer brengen van sociaal-economische en sociaal-integratieve opties.

Aandachtsveld 4: Macrodoelmatigheid

Het aandachtsveld macrodoelmatigheid betreft de samenhang en doelmatige spreiding over onderwijsinstellingen van opleidingen die toeleiden naar bepaalde kwalificaties, primair vanuit de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden en de beschikbaarheid van bpv-plaatsen. Het gaat er om wildgroei (alsmede tekorten) in het opleidingsaanbod te voorkomen. De WEB biedt onderwijsinstellingen binnen de kaders van de kwalificatiestructuur grote vrijheid bij het aanbieden van opleidingen. Nadat aanvankelijk sprake was van een externe toets op macrodoelmatigheid, is deze enige jaren geleden door het ministerie los gelaten. Het belangrijkste argument daarvoor was de visie op de onderwijsinstelling als maatschappelijke onderneming en het zelf-regulerend vermogen van de mbo-sector.

De aandacht heeft zich in deze studie vooral geconcentreerd op zogenoemde ‘modieuze’ opleidingen, opleidingen waarmee beoogd wordt door een eigentijdse naamgeving, thema’s en/of vormgeving extra deelnemers te trekken. Deze opleidingen markeren een accentverschuiving van een arbeidsmarktgerichte oriëntatie naar een meer deelnemersgerichte oriëntatie. Daarmee is overigens niet gezegd dat beide oriëntaties elkaar uitsluiten. Evenmin betekent het dat de keuze voor ‘modieuze’ opleidingen voor deelnemers zélf altijd een goed gemotiveerde keuze is. Een uitgekristalliseerde praktijk van loopbaanoriëntatie en –begeleiding komt binnen vmbo en mbo nog maar sporadisch voor, zoals ook het voorgaande duidelijk heeft gemaakt.

Er is weinig systematisch empirisch onderzoek beschikbaar over de arbeidsmarkt- en aansluitingskansen van in ‘modieuze’ opleidingen afgestudeerde mbo’ers. Voorzover dat er wél is wijst dat onderzoek er niet op dat dergelijke opleidingen met een hoger percentage werkloze afgestudeerden kampen dan meer traditionele beroepsopleidingen. Dat heeft overigens ook te maken met het feit dat het merendeels opleidingen op niveau 3 of 4 betreft. ‘Modieuze’ beroepsopleidingen blijken er met andere woorden in te slagen om met een eigentijds opleidingsaanbod extra-deelnemers te trekken, en lijken zeker voor de hogere niveaus in het algemeen

niet dermate arbeidsvreemd te zijn dat afgestudeerden in grote getale werkloos zijn. Ook als zij niet in een aansluitend beroependomein werk vinden, lijken de daar verworven competenties voldoende transferwaarde te bezitten om ook elders aan de slag te kunnen.

Ondanks het ontbreken van voldoende goede empirische gegevens lijkt het er dus in het algemeen op dat het alleszins meevalt met macrodoelmatigheidsproblemen van 'modieuze' opleidingen. Kennelijk is het met het zelfregulerend vermogen van de mbo-sector niet zo slecht gesteld als soms wordt gesuggereerd en/of doen substitutie- en mobiliteitsmechanismen op de arbeidsmarkt hun werk. Het aanbod van 'modieuze' opleidingen kan een interessant innovatiepotentieel in zich bergen, zowel in de richting van arbeidsmarkt en samenleving als in de richting van (de belevingswereld van) jongeren.

Daartegenover staan incidenteel echter ook signalen die op het tegendeel wijzen. Een bekend voorbeeld is het kennelijk voor relatief veel jongeren aantrekkelijke beroep van grimeur, waarvan de landelijke arbeidsmarkt er op jaarbasis niet veel meer dan tien nodig heeft en waarvoor de inmiddels op zo'n 5 locaties in het land een beroepsopleiding wordt aangeboden. Ook is er – zij het van een andere orde – de bekende problematiek van 'noodlijdende opleidingen': een relatief kleine jaarlijkse behoefte aan nieuwe/beginnende beroepsbeoefenaren die gepaard gaat met qua omvang en spreiding onvoldoende opleidingscapaciteit.

Het geheel overziend lijkt een breder en dieper inzicht in de allocatiemechanismen tussen onderwijs en arbeidsmarkt en op de arbeidsmarkt op zijn plaats. In afwachting daarvan zouden mbo-instellingen – in lijn met de voorstellen van de SER uit 2002 en Koers BVE – nieuwe opleidingen moeten opzetten op basis van een businessplan. Dat betekent plannen onderbouwen met arbeidsmarktanalyses en overleg over kwantiteit en kwaliteit van nieuwe opleidingen met KBB's en het regionale – en waar nodig het landelijke – bedrijfsleven. Daarmee lijken in ieder geval doelmatigheid en responsiviteit op het niveau van regio en branche gewaarborgd.

8.4 Intermezzo: stimuleren van 'doorontwikkeling'

In het voorgaande is de optimistische kernconclusie van deze studie geformuleerd dat de afgelopen jaren belangrijke vorderingen zijn gemaakt, en dat de grote winst vooral zit in de inspanningen om het sociaal-economische en sociaal-integratieve perspectief betekenisvol met elkaar te verbinden. Wisselingen van de wacht tussen beide perspectieven hebben plaats gemaakt voor een behoorlijke consensus over de noodzaak om beide zoveel mogelijk op één noemer te brengen, en voor daarop gerichte inspanningen.

Onder het regime van de WEB zijn beroepsonderwijs en bedrijfsleven in ieder geval meer op elkaar betrokken geraakt én is tegelijkertijd de aandacht voor de sociaal-integratieve betekenis van het beroepsonderwijs enorm toegenomen. Het besef dat 'het onderwijs' en 'de arbeid' van oudsher twee volstrekt verschillende werelden zijn met elk hun eigen van elkaar onderscheiden rationales maakt het leggen van deze verbinding er niet gemakkelijk op. Ook onder 'dwang' van wet- en regelgevende kaders – maar gegeven de drie reeds door de commissie-Van Veen 1 nog eens geëxpliciteerde vrijheden: die van bedrijven, van onderwijsinstellingen en van individuen – is het niet eenvoudig om een sterkere betrokkenheid van deze twee werelden op elkaar te realiseren. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn daarin het afgelopen decennium belangrijke stappen vooruit gezet.

Tegelijkertijd heeft de studie laten zien dat op centrale aandachtsvelden nogal wat spanningen getraceerd kunnen worden, en ook dat in de zoektocht naar de juiste balans beide perspectieven om voorrang blijven strijden. Dat is op zich niet zo bevreedend. Eerder zou het verwondering wekken als we momenteel te maken zouden hebben met een spanningsloos stelsel van middelbaar beroepsonderwijs, waarin sociaal-economisch en sociaal-integratieve harmonieus op elkaar betrokken zouden zijn en geculmineerd zouden hebben in een naar ieders tevredenheid functionerend middelbaar beroepsonderwijs. Zo zit onze wereld nu eenmaal niet in elkaar, en bovendien is het de vraag of dat wenselijk is. Indachtig de stelling van Leune (hoofdstuk 1) dat conservatisme in het onderwijs eigenlijk een *contradictio in terminis* is, zou het ontbreken van spanningen zelfs ongezond zijn.

Niettemin kan gewezen worden op de noodzaak van krachtenbundeling gericht op de verdere doorontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs in een omgeving vol dynamiek.

8.5 Noodzakelijke krachtenbundeling

Essentieel voor toekomstige ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs is onzes inziens dat de krachten op drie vlakken verder worden gebundeld.

In de eerste plaats betreft dit het vlak van de *samenwerking tussen onderwijsinstellingen en relevante stakeholders in de regio*. Ondanks de beleidsdrukte op landelijk niveau zal het in de kern moeten gebeuren in de regio. Enerzijds gaat het daarbij om de verdere relationele én programmatische stroomlijning van de afstemming tussen bve-instellingen met toeleveranciers (vmbo, etc.) en afnemers (hbo, etc.). Anderzijds – zeker zo vitaal voor beroepsonderwijs – gaat het om de samenwerking met bedrijven (profit en non-profit), en het ‘slechten’ van bestaande schotten tussen beide werelden. Het is niet zozeer het bestaande beleidsaccent op regionalisering dat daarvoor verantwoordelijk is, belangrijker nog is het gegeven dat ontwikkelingen in de wereld van de arbeid en beroep (denk aan technologische, organisatorische ontwikkelingen en ontwikkelingen in produkt-marktcombinaties), en ontwikkelingen in de wereld van het beroepsonderwijs (denk aan de wending naar competenties en aan de groeiende diversiteit in de deelnemerspopulatie) beide werelden ook in de praktijk toenemend tot elkaar ‘veroordelen’. Het zal duidelijk zijn dat samenwerking met het mkb in dit verband extra-aandacht verdient.

Niet los van het eerste punt gaat het om de *effectieve zwaluwstaarting van inspanningen van institutionele actoren* op regionaal en op landelijk niveau, met name onderwijsinstellingen en kenniscentra. In het publieke belang van goed middelbaar beroepsonderwijs is uiterst cruciaal dat beide hun krachten bundelen door effectieve zwaluwstaartrelaties in de regio. Belangrijk is dat ook op dit punt bestaande institutionele schotten verdwijnen, en dat beider sterke punten optimaal benut worden. De ‘voelhorens’ en de netwerken die kenniscentra in het bedrijfsleven hebben, en de professionele beroepspedagogische expertise van onderwijsinstellingen. Beide zullen moeten leren verder ‘los te laten’, kenniscentra hun soms rigide vanuit traditionele structuren ingezette organisatievormen en handelingsstrategieën, onderwijsinstellingen hun soms sterke interne gerichtheid. Uiteindelijk gaat het er om het individu (de deelnemer) en de samenleving (waarin arbeid centraal staat) op een verantwoorde manier dichterbij elkaar te brengen. Onderwijsinstellingen en kenniscentra hebben in dat verband een faciliterende functie, en kunnen die het best door gezamenlijke inspanning realiseren. Daarbij hoort ook een gezamenlijke inspanning om adequate regie te voeren over de ‘wirwar’ aan lokale/regionale netwerken en voorzieningen die dreigt te ontstaan.

Last but not least attenderen we op de *multifunctionele* rol die aan onderwijsinstellingen is toegedicht, met name gezien de van hen gewenste service voor een veelheid van *diverse stakeholders in de regio*: primair (potentiële) deelnemers aan initiële opleidingstrajecten en bedrijven, maar daarnaast ook werkzoekenden en reïntegratie-instanties, alsmede (andere) vragers om post-initiële trajecten. Voorwaar opgaven waarvan men zich kan afvragen of die onder de huidige voorwaarden binnen een en dezelfde organisatie optimaal gerealiseerd kunnen worden. Het stelt in elk geval hoge eisen aan onderwijsinstellingen op organisatorisch, personeel en onderwijskundig gebied. Afgezien van de wissel die het hybride verwachtingspatroon trekt op het organisatievermogen van onderwijsinstellingen, is de vraag aan de orde in hoeverre en op welke punten de wijze waarop de 'relatieve autonomie' van onderwijsinstellingen momenteel inhoud en vorm gegeven is, op den duur volstaat om op een adequate wijze aan dit verwachtingspatroon te beantwoorden.

Hoe de komende tijd ook op de boven onderscheiden vlakken verder geacteerd wordt, het lijkt ons van belang in ieder geval ook te wijzen op de rol van de overheid waar het initieel middelbaar beroepsonderwijs betreft.

De overheid dient als hoeder van het gemeenschappelijk belang nadrukkelijk haar verantwoordelijkheid te nemen, juist waar het gaat om de zorg voor initieel middelbaar beroepsonderwijs. Initieel beroepsonderwijs wordt geacht mensen een bagage aan competenties mee te geven waarmee zij zich kunnen wenden en weren in hun leer- en arbeidsloopbaan.

Zij hoeft niet per definitie lang betreden paden van kwaliteitszorg, bekostiging e.d. te bewandelen. De overheid kan daar bij rekening houden met veranderende omstandigheden die inherent zijn aan de ontwikkeling in de richting van een kennis- en dienstensamenleving en de kaders waarbinnen middelbaar beroepsonderwijs vorm en inhoud krijgt. Daarbij hoort ook het besef dat rendement van middelbaar beroepsonderwijs niet alleen tot uitdrukking komt in het aandeel gekwalificeerden dat het aflevert, maar ook in de toegevoegde waarde die het middelbaar beroepsonderwijs levert in termen van competentieontwikkeling sec en van sociale integratie.

Uiteraard is het de primaire taak van onderwijsinstellingen zelf om niet te vervallen in goedkoop consumentisme en/of voluntarisme, en zeker voor initieel beroepsonderwijs haar eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Zonder terug te keren naar oude, traditionele verhoudingen lijkt het ons een primaire taak van de overheid om daar op vitale punten op toe te zien.

8.6 Tot slot: een beleidsagenda

Meer concreet kunnen voor de beleidsagenda van de korte termijn kortweg de volgende aandachtspunten benoemd worden.

1. Het vraagstuk van de *flexibiliteit en kwaliteit van de kwalificatiestructuur*, met in de kern het scheppen van duidelijkheid over de verhouding daarin tussen landelijk en regionaal.
2. Het vraagstuk van de *samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven*, met in de kern het stimuleren dat de actiologica's van beide én van deelnemers elkaar vinden alsmede het openen van de discussie over nieuwe bpv-concepten.
3. *Desegmenteringsvraagstukken* op verschillende gebieden, met name:
 - tussen branches/kenniscentra en tussen afdelingen binnen scholen;
 - tussen onderwijstypen binnen de beroepskolom;
 - tussen leerwegen van (potentiële) deelnemers;
 - (segmentering) tussen doelgroepen aan de 'onderkant'.

4. Het vraagstuk van de *(re-)professionalisering* van bij het middelbaar beroepsonderwijs betrokkenen, vooral ook tegen de achtergrond van de wending naar competenties bij een diverser worden deelnemerspopulatie en de dynamiek in het arbeidsbestel.

Geraadpleegde literatuur

ACOA (1996-2006). Zie het publicatie-overzicht in bijlage 1.

ACOA (1999). *Een wending naar kerncompetenties*. 's Hertogenbosch: ACOA.

ACOA (2005). *Alle hout is nog geen timmerhout! Halverwege naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: ACOA.

Baarda, R. (red.) m.m.v. J. van den Berg en J. Huisman (2006). *Leren langs nieuwe wegen*. Evaluatie-onderzoek experimenten 'herontwerp kwalificatiestructuur/mbo' 2005-2006. Tweede onderzoeksjaar, 's Hertogenbosch: Cinop.

Berg, J. van den, en C. Doets (2005). *Een dag zonder leren, is een verloren dag. Onderzoek Proeftuinen 2004-2005*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Blokhuis, F. en J. Onstenk (1999). *Achtergronden bij de visie van ACOA*. 's Hertogenbosch: ACOA.

Boer, P. den (2002), Frietman, J., en B. Hövels, B., m.m.v. S. Buursink (1998). *Vaardigheden met perspectief*. Den Haag: OSA.

Bronneman-Helmens, R. (2006). *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brandsma, T.F. (1993). *Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling; de koninklijke weg als naïef traject?* Enschede: Universiteit Twente.

Bruijn, E. de (1997). *Het experimentele en het reguliere: twintig jaar voltijds kort middelbaar beroepsonderwijs*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Bve Raad (2006). *Jaarbericht 2005*. De Bilt: Bve Raad.

CBS (2006). *EBB 2001-2004 gemiddeld*. Voorburg/Heerlen: CBS.

Colo (2006). *Kwalificaties voor competentiegericht beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Colo.

Colo (2006). *Vraag en aanbod stage- en leerplaatsen meer in balans*. Zoetermeer: Colo (Nieuwsbrief Het Platform Beroepsonderwijs, 28 augustus 2006).

Commissie dualisering (1993). *Beroepsvorming langs vele wegen*. Zoetermeer: Ministerie van O en W.

Commissie-Rauwenhoff (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

- Coonen, H.W.A.M. (2002), 'Laat leraren een nieuwe leeromgeving ontwerpen', in: *Bouwen en breken, overheidssturing in de eenentwintigste eeuw*, Kompas, april 33/6, BMC, Leusden.
- Dercksen, W.J. en H. van Lieshout (1993). *Beroepswijs onderwijs*. WRR-rapport. Den Haag: Sdu.
- Doets, C. en A. Westerhuis (2001), *A life long of learning: elements for a policy agenda*, 's Hertogenbosch, CINOP.
- Dronkers, J., J.A.M. Heijke en R.K.W. van der Velden (1994), Onderzoek naar de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt: een speurtocht naar de kwadratuur van de cirkel, in: *Pedagogische studiën*, jrg. 71, nr. 5/1994, p. 223-325.
- Eimers, T., Boer, P. den, Roelofs, M., en H. Schuit (2005). *Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht*. Nijmegen: KBA.
- Eimers, T. m.m.v. H. Bekhuis (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig*. Nijmegen: KBA.
- Eindhoven, E. van en F.Vlug (1998). *Het zal ons een zorg zijn!?* Arnhem: Landelijk Werkverband Risicogroepen.
- Eindhoven, E. van en F.Vlug (2006). *Aanpakken.Nu?!* Arnhem: Landelijk Werkverband Risicogroepen.
- Frietman, J. (1990). *De kwaliteit van de praktijkcomponent in het leerlingwezen. Een studie over de ontwikkelingen in en de kwaliteit van de praktijkopleiding in het primair leerlingwezen*. Proefschrift. Nijmegen: ITS.
- Frietman, J. en Hövels, B. (1994). *Varianten van praktijkleerplaatsen in het primair leerlingwezen: aard en voorkomen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA.
- Frietman, J., Hövels, B., Tillaart, H. van den en Warmerdam, J. (2002). *Landelijke kwalificaties: collectieve afspraken over initieel beroepsonderwijs*. In: Handboek Effectief Opleiden, afl. oktober 2002.
- Frietman, J. (2004) *The quality of the apprenticeship system – new roles and tasks in work-based learning*. Verschenen in: Unravelling policy, power, process and performance. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs (2006). *AKA: vluchtheuvel of vertrekpunt? Activiteitenverslag Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent. Experimenteerjaar 2005-2006*. Ede: Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs.
- Geurts, J. en B. Hövels (1983), *Het kort-mbo tussen aanbod en vraag: een onderzoek naar de kwantitatieve aansluitingsproblematiek van schoolverlaters van lbo en mavo*, Nijmegen, ITS.

- Geurts, J. (1989), *Van niemandsland naar beroepenstructuur. Een studie over de aansluiting tussen onderwijs en arbeid op het niveau van aankomend vakmanschap*, Nijmegen, ITS (diss.).
- Geurts, J., B. Hövels en B. de Vries (1992). *Naar vernieuwd beroepsonderwijs*. Beek-Ubbergen: Tandem Felix.
- Geurts, J. (2006), *ROC als loopbaancentrum*, 's Hertogenbosch, CINOP.
- Gordon, J., J.P. Jallade en D. Parkes (1994). *Structures of vocational education and training, and the match between education and work: an international comparisons*. Den Haag: OSA.
- Goudswaard, N. (1981), *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs*, Assen: van Gorcum.
- Heijke, H. (red., 2001). *De WEB tussen vraag en aanbod. Evaluatie van WEB thema 1b*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Hoof, J. van, en J. Dronkers (1980). *Onderwijs en arbeidsmarkt*. Deventer: Van Loghum Slaterus
- Hoof, J., F. Peters en C. de Wolff (2001), Het einde van het beroep?, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (TVA), Themanummer, jrg. 17, nr. 3.
- Houtkoop, W. en F. van wieringen (red.) (2005), Het ontwerpen van beroepsonderwijs, in: F. Wieringen en W. Hootkoop, *Ontwerpeisen aan het beroepsonderwijs*, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Hövels, B. (1985), *Arbeidsorganisaties en het leerlingwezen*, Den Haag: Ministerie van SOZA-WE.
- Hövels, B. (1993), *Terug naar de inhoud op het snijvlak tussen onderwijs en arbeid*, in: B. Hövels en L. Römkens, *Notities over kwalificaties*, 's Hertogenbosch: CIBB.
- Hövels, B. (1994). *Beroepsonderwijs en arbeidsbestel: kiezen voor perspectief*. Nijmegen: KUN.
- Hövels, B. e.a. (2002). *Opleiding en scholing. Externe randvoorwaarden, CAO's en opleidingen*. In: *Handboek Effectief Opleiden*; 17.3. Den Haag: Elsevier.
- Hövels, B. en N. Persoon m.m.v. H. Steeghs (2002). *Uitgangspunten en oplossingsrichtingen voor een vernieuwde kwalificatiestructuur, conceptnotitie voor Colo*.
- Hövels, B. en A. Klaijssen (2003). *Competentiegericht opleiden in de bouw: balanceren tussen civiel effect en onderwijsinnovatie*. Nijmegen: KBA.
- Hövels, B. (2005). Ken je partner: bedrijven over hun relatie met het beroepsonderwijs, in: *ME-SO magazine*, nr. 114.

- Hövels, B en J. Frietman (1999). Dekkingsgraad, transparantie en communicatiewaarde van de landelijke kwalificatiestructuur. In: K.Visser en F.Blokhuis. *Jaarboek kwalificatiestructuur 1999*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Hövels, B. (2002). Naar een betekenisvolle kwalificatieloga. In: K.Visser en F.Blokhuis. *Jaarboek kwalificatiestructuur 2002*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Hövels, B., den Boer en A. Klaijssen (2006). Bedrijven over hun contacten met beroepsonderwijs in de regio. Uitkomsten van een onderzoek in drie regio's, 's-Hertogenbosch: Cinop (in druk).
- Innovatie Commissie Participatie-onderwijs (1978). *Participerend leren"een andere leerweg*. Den Haag: Ministerie van O en W.
- Innovatie Commissie Participatie-onderwijs (1981). *De beroepsopleiding in de twee varianten van het kmo*. Den Haag: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs (2001). *Van WEB tot werkelijkheid*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2002-2003*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2003-2004*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004-2005*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- IOO (2005). *Beoordeling allocatiesysteem mbo. Eindrapport*. Leiden: IOO.
- Kenniscentrum Handel (2004). *Het kiezen van een mbo-opleiding*. Ede: Kenniscentrum Handel.
- Klarus, R. (1998), Competenties erkennen. Een studie naar modellen en procedures voor leerwegaafhankelijke beoordeling van beroepscompetenties, 's Hertogenbosch/-Nijmegen: CINOP/KUN.
- Kraayvanger, G., B. Hövels en F. Meijers (red.). (1998). *De WEB: van regelgeving naar pedagogische praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Kraayvanger, G., J. Eggert en B. Hövels m.m.v. G. Busse (2002). *Actief balanceren tussen instituties en netwerkvorming*. Nijmegen: KBA.
- Kraayvanger, G., E. Thomas en B. Hövels (2002). *Verbindingen tussen BOL en BBL, Handen en voeten aan een flexibelere verhouding tussen leerwegen*. De Bilt/'s-Hertogenbosch: Bve-Raad/Cinop.

- Krogt, F. van der (2006), *Organiseren van leerwegen. Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*, Rotterdam: Perfora.
- Leune, J.M.G. (1994), Onderwijs tussen economie en cultuur, in: *Pedagogische studiën*, jrg. 71, nr. 5/1994, p. 366-374.
- Leijnse, F., J.W. Vos en J. Geelhoed (2004). *Beroepswijs beroepsonderwijs. Voorstellen voor vernieuwing van het beroepsonderwijs*. Den Haag: Innovatieplatform.
- LOB HTV (2006). *Onderwijs- en arbeidsmarktinformatie 2005-2006 e.v.*. Zoetermeer: LOB HTV.
- MBO-Raad (2006a). *Middelbaar Beroepsonderwijs: fundament onder economie en samenleving*. De Bilt: MBO Raad.
- MBO-Raad (2006b). *Feiten en cijfers*. De Bilt: MBO Raad op: www.mboraad.nl.
- Meijers, F. (1983), *Van ambachtsschool tot lts, onderwijsbeleid en kapitalisme*, Nijmegen: SUN.
- Meijers, F., M. Kuijpers en J. Bakker (2006). *Over leerloopbanen en loopbaanleren*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.
- Merrienboer, J. van, M. van der Klink en M. Hendriks (2002). *Competenties van complicaties tot compromis. Over schuifjes en begrenzers*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Mertens, F.J.H. (1997), *Beroepsonderwijs zonder beroepen. Gevraagd: een herontwerp van technische opleidingen*, De Meern, Inspectie van het onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986). *Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie O en W.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Kabinetsreactie Rapport Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt*. Zoetermeer: Ministerie O en W.
- Ministerie OCW (2004), *Koers BVE 2*, Den Haag.
- Neuvel, J. (2005). 'Weet-niet'-leerling valt tussen wal en schip bij doorstroom vmbo-mbo. In: *Kenwerk* nr.3, juni 2005.
- Nieuwenhuis, L. (2006), *Vernieuwend vakmanschap*, Enschede: Universiteit Twente.
- Nijhoff, W.J. en K. Visser (2001). *Toetsingskader onderhoud en innovatie kwalificatiestructuur middelbaar beroepsonderwijs*. Enschede/'s-Hertogenbosch: Universiteit Twente/CINOP.
- Nijhof, W. en S. Stijnen (2001), De formatieve evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, in: W. Nijhof en S. Stijnen (red.), *Evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*, in: *Pedagogische studieën*, jrg. 18, nr. 6.
- OVDB (2005). *Informatie Arbeidsmarkt en Onderwijs 2005*. Bunnik: OVDB.

- Onderwijsraad (1998). *Een leven lang leren, in het bijzonder in de BVE-sector. Advies*. 's Gravenhage: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Examinering in ontwikkeling. Een ontwikkelingsperspectief voor examens in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs*. Den Haag; Onderwijsraad.
- Onna, B. van (1985). Arbeid als leersituatie, in G. Kraayvanger en B. van Onna, *Arbeid en leren. Bijdragen tot de volwasseneneducatie*, Baarn: H. Nelissen.
- Onstenk, J. en K. Visser (2002). Kwalificatiestructuur: multifunctioneel? In: K.Visser en F.Blokhuis. *Jaarboek kwalificatiestructuur 2002*. 's-Hertogenbosch: CINOP
- Ritzen, H. (2004), *Zinvolle leerwegen. Actieonderzoek naar innovatieve leeromgevingen voor ROC-leerlingen van kwalificatieniveaus 1 en 2*, Soest: Nelissen.
- ROA (2005). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*. Maastricht: ROA
- ROA (2006). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2005*. Maastricht: ROA.
- RWI (2006). *Advies sectorstartniveau*. Den Haag: RWI.
- Samen werken aan beroepsonderwijs* (1991). Convenant tussen overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers inzake Rauwenhoff.
- SER (1977). *Versterking Secundair Beroepsonderwijs*. Den Haag: SER.
- SER (2003). *Koersen op vernieuwing*. Den Haag: SER.
- Smets, P., en R. Baarda (2003). *Winkeldochters en kostbare kleinoden. Een onderzoek naar unieke opleidingen in de BVE-sector*. Zoetermeer: Colo.
- Smit, A., S. Andriessen en K. Start (2005), *Lager opgeleiden in beweging*, Hoofddorp: TNO.
- Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs (2006). *Kwalificaties voor competentiegericht beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Colo.
- Stuurgroep Evaluatie WEB (2001). *De WEB: naar eenvoud en evenwicht. Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB*, Zoetermeer: Min OCW.
- Velden, R. van der (2006), *Generiek of specifiek opleiden*, Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Vijlder, F.J. de (2004), *Trajectmanagement in de transformatie van publieke organisaties*, in: P. van der Knaap e.a. (red.), *Trajectmanagement, beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Utrecht, Lemma.
- Visser, K. en F. Blokhuis (1998-2002). *Jaarboek kwalificatiestructuur 1998/1999/2000/-2001/2002 Introductiehoofdstukken*. 's-Hertogenbosch: Cinop.

- Visser, K. (2004). Kwalificatiestructuur: richting regio!. In: K. Visser e.a. (red.) *Responsiviteit en transparantie in de bve-sector*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Vlaskamp, F., en B. Hövels (1980). *Onderwijs en arbeidsmarkt: aansluitingsonderzoek*. Nijmegen: ITS.
- Vries, B. de (1988), *Het leven en de leer*. Een studie naar de verbinding van leren en werken in de stage, Nijmegen: ITS.
- Vries, W. de (1994), *Regionale organen voor het leerlingwezen*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Vrieze, G., A. Mok en F. Smit (2005), Beroepsonderwijs heet niet voor niets beroepsonderwijs, in: F. van Wieringen en W. Houtkoop, *Ontwerpeisen aan het beroepsonderwijs*, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Waslander, S. (2004), *Wat schonen beweegt, over massa-maatwerk, onderwijspraktijk en examens in het voortgezet onderwijs*, Arnhem, CITO.
- Westerhuis, A. (2006), The role of the state in vocational education: a political analysis of the history of vocational education in the Netherlands, in: L. Clarke & C. Winck (eds), *Vocational education: international perspectives and developments*, London/Routledge (forthcoming).
- Wieringen, A.M.L. van (1984), Alleen is erger; over de dynamiek van de betrekkingen tussen onderwijs en arbeid, in: J. Branger e.a. (red.), *Onderwijsbeleid in Nederland*, Leuven/Amersfoort.

Bijlage 1 – Publicatie-overzicht Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA)

In onderstaand overzicht zijn de algemene ACOA-publicaties, veelal verschenen in brochure- of boekvorm, opgenomen. Het betreft zowel adviezen als discussienota's. Dat wil zeggen dat de vele briefadviezen aan de minister of staatssecretaris van OCW, aan het Colo en aan de afzonderlijke lob's/kenniscentra in dit overzicht niet de revue passeren.

Deze publicaties ordenen we in drie rubrieken:

- a. kwalificatiestructuurontwikkeling;
- b. macrodoelmatigheid opleidingsaanbod;
- c. overige thema's.

De eerste twee rubrieken houden direct verband met de twee adviestaken van de ACOA: advisering over eindtermen en advisering over een doelmatig onderwijsaanbod.

A. Kwalificatiestructuurontwikkeling

Tijdens de ontwikkeling van de derde generatie eindtermen voor opleidingen die in augustus 1997 binnen het kader van de WEB van start zijn gegaan, heeft halverwege dit traject de 'Herijkingcommissie kwalificatiestructuur' – als voorloper van de ACOA – een rapport uitgebracht waarin constructief-kritisch is ingegaan op de vraag hoe we (geleidelijk aan) kunnen komen tot goede eindtermendocumenten of beroepsopleidingprofielen voor het gehele secundair beroepsonderwijs.

Dit traject van kwalificatiestructuurontwikkeling voor leerlingwezen en middelbaar beroepsonderwijs tezamen kende drie fasen:

- a. het opstellen en vaststellen van een beschrijvingskader voor eindtermendocumenten, beter bekend onder de naam '*format kwalificatiestructuur*';
- b. het opstellen van een raamwerk van kwalificaties en deelkwalificaties voor het secundair beroepsonderwijs.

De rapportage van de herijkingcommissie had betrekking op het resultaat van deze fase. Naast aanwijzingen op een groot aantal punten die tot verbeteringen konden leiden in de derde fase, werd vooral het vraagstuk van de 'breedte van opleidingen' gethematiseerd.

De aanwijzingen waren zowel lob-specifiek als lob-overstijgend geformuleerd zodat ze voldoende houvast boden om de derde fase van het traject zo goed mogelijk te kunnen aflopen.

- c. het vullen van het raamwerk door het formuleren van eindtermen in circa 660 eindtermendocumenten vormde de derde fase.

De eerste publicatie van de ACOA is een discussienota waarin de balans is opgemaakt betreffende de resultaten van fase 3.

A1. ACOA (1996). **De ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs: een tussenstand.** Discussienota. 's-Hertogenbosch: ACOA

Auteur: K. Visser.

In deze nota worden twee uitgangspunten gehanteerd:

- waar nodig en mogelijk moet de kwalificatiestructuur beter worden uitgewerkt, en
- de structuur van kwalificaties vraagt om permanent onderhoud, doordat de beroepspraktijk noch het onderwijs stilstaan.

Bij de analyse die in deze nota wordt gemaakt van de derde generatie eindtermen wordt uitgegaan van drie functies die een kwalificatiestructuur dient te vervullen. Deze functies zijn:

- een communicatiefunctie: de structuur dient een inzichtelijk, transparant overzicht te zijn van (deel)kwalificaties, welke de communicatie tussen alle betrokkenen en geïnteresseerden bevordert;
- een richtinggevende functie ten behoeve van het opstellen van leerplannen;
- een eigendomsfunctie, waarbij zowel onderwijs als bedrijfsleven zich kunnen herkennen in en zich eigenaar voelen van (de inhoud van) de structuur.

De ACOA plaatst vele kritische noten bij de stand van zaken anno 1996 wat betreft de uitwerking van de kwalificatiestructuur. Deze kanttekeningen worden omgezet in een reeks aanbevelingen ter verbetering en onderhoud van de structuur.

In deze discussienota wordt (onder meer) specifieke aandacht gevraagd voor:

- a. de uitwerking van het beroepskwalificerende domein: het formuleren van meer 'rijke' beroepstyperingen kan communicatiebevorderend werken; de formuleringen zijn te technisch-instrumenteel van karakter en er is weinig aandacht voor zogenoemde 'sleutel kwalificaties' en daarnaast pleit de ACOA voor het kritisch omgaan met het niveau- onderscheid.
- b. betere en meer intensieve samenwerking tussen de landelijke organen voor het beroepsonderwijs is gewenst met het oog op het benoemen van overlap binnen de structuur, en deze vervolgens zo mogelijk weg te snijden; daarnaast door bedrijfstakoverstijgende (deel)kwalificaties te traceren.
- c. een betere en meer eenduidige invulling van het concept van de drievoudige kwalificering: voor beroep, burgerschap, en 'doorleren'. Daarbinnen wordt ook ingegaan op nut en noodzaak van het verwerven van bekwaamheden in een moderne vreemde taal.

Deze discussienota is intensief besproken met diverse partijen en op 9 oktober 1997 is er een grootschalige conferentie aan gewijd. Ter voorbereiding van deze conferentie komt de ACOA met een nieuwe nota waarin de aanbevelingen uit de eerste nota verder worden gespecificeerd.

A2. ACOA (1997). **Verder aan het werk met de WEB.** 's-Hertogenbosch: ACOA.

Het verslag van de conferentie wordt in 1998 uitgebracht:

A3. ACOA (1998). **Beroepsgericht leren voor de toekomst.** 's-Hertogenbosch: ACOA.

De eerste discussienota van de ACOA (1996) is voor de overheid aanleiding om de Sociaal Economische Raad om advies te vragen; zo ook de Onderwijsraad.

De vraagstelling aan de SER is: op welke wijze moet het beroepsonderwijs omgaan met de toegenomen flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt en hoe kan een basis in het beroeps- onderwijs gelegd worden voor levenslang leren en employability?

Concreter: is de huidige kwalificatiestructuur daartoe een goed middel?; hoe kan verbreding van kwalificaties en opleidingen tot stand komen onder de voorwaarden dat ze herkenbaar blijven en dat ze de uitvoering van de praktijkcomponent van de opleidingen mogelijk blijven maken?

De SER hecht in haar advies *Versterking secundair beroepsonderwijs* (1997) aan het idee van de 'drievoudige kwalificering'(in samenhang met sleutelkwalificaties) en ze is van opvatting dat in een kwalificatiestructuur voor een beroepsdomein de kernproblemen van de beroepsuitoefening centraal dienen te staan.

De Onderwijsraad komt in 1998 met een nieuw conceptueel kader dat 'door de geëigende organen' dient te worden geoperationaliseerd. In *Een leven lang leren in het bijzonder in de BVE-sector* onderscheidt deze Raad vier competenties die het begrip 'sleutelkwalificaties' dienen te vervangen: beroepscompetenties, burgerschapscompetenties, loopbaancompetenties en leercompetenties.

De ACOA wordt vervolgens door de minister gevraagd om te adviseren over vernieuwde contouren van een kwalificatiestructuur. Dat traject mondt uit in wat beschouwd kan worden als het hoofdadvis van de ACOA in haar ruim tienjarig bestaan.

A4. ACOA (1999). ***Een wending naar kerncompetenties. De betekenis van kerncompetenties voor de versterking van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs.*** 's-Hertogenbosch: ACOA.

Aan dit advies ligt een studie – met een gelijknamige titel – van J. Onstenk en F. Blokhuis ten grondslag.

In dit advies gaat de ACOA uit van drie competentiedomeinen: voor het beroep, voor burgerschap en voor '(door)leren'. De beroepscompetentie wordt uiteen gelegd in een aantal participatieaspecten. Er vindt beïnstrumentering plaats van het gedachtegoed van de ACOA door het beschikbaar stellen van formats voor:

- (1) de aan arbeidszijde gevraagde competenties (beroepscompetentieprofiel), en voor
- (2) de aan onderwijszijde geboden competenties (kwalificatieprofiel, ofwel het profiel van een beroepsopleiding).

Daarnaast is een format voor leer- en burgerschapscompetenties in het advies opgenomen.

Voorgesteld wordt om de formats in pilotsituaties te beproeven, zodat bijstelling en fine-tuning kan plaatsvinden.

Dit advies heeft de basis gelegd voor wat we de ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur zijn gaan noemen, waarmee een traject is ingegaan dat op dit moment, anno 2006, nog niet ten einde is.

Kernpunten in dat traject vanaf 1999 zijn:

- het formuleren van (kern)competenties: de benodigde bekwaamheden om kerntaken en -opgaven uit te kunnen voeren in de beroepspraktijk of andere maatschappelijke verbanden;
- het signaleren en zo nodig wegsnijden van overlap in de structuur van kwalificaties met als resultaat een optimale reductie van het aantal kwalificaties;
- het traceren van nieuwe, kwalificatiewaardige beroepsdomeinen die vertaald worden in geheel nieuwe opleidingen.

Dit traject vooronderstelt niet alleen samenwerking tussen de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (later omgedoopt tot kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven), maar het vraagt tevens om een relatief sterke inhoudelijke en procesmatige coördinatie van het gehele ontwikkelingstraject.

In 2002 komt de vereniging Colo met de nota *Samen werken aan leren*. Daarin wordt een voorstel gedaan om tot minder kwalificaties te komen (120 á 140) op de vier verschillende niveaus; en het Colo is tevens voorstander van een ontkoppeling van kwalificatie en diploma. Een kwalificatie kan één of meer diploma's kennen.

De staatssecretaris van OCW vraagt de ACOA advies uit te brengen over dit Colo-voorstel. Dit mondt uit in het volgende document.

A5. ACOA (2002). ***Transparant beroepsonderwijs, perspectievolle loopbanen. De ontwikkeling van een valide, effectieve en toegankelijke kwalificatiestructuur voor competentiegericht beroepsonderwijs.*** 's-Hertogenbosch: ACOA.

Zoals uit de ondertitel van dit advies reeds blijkt, hanteert de adviescommissie drie criteria waaraan de kwalificatiestructuur dient te voldoen.

1. Validiteit: dit verwijst naar het dynamische en flexibele karakter van de structuur waardoor up to date meegeademd wordt met de behoeften aan gevraagde competenties op de arbeidsmarkt.
2. Effectiviteit: dit verwijst naar de gewenste bijdrage die de kwalificatiestructuur dient te leveren met het oog op responsief vakmanschap.
3. Toegankelijkheid: dit verwijst naar de gewenste bijdrage van de kwalificatiestructuur aan adequate instroom-, doorstroom- en overstapmogelijkheden binnen de gehele beroepskolom voor initieel beroepsonderwijs (vmbo-mbo-hbo) en naar postinitiële trajecten.

De ACOA adviseert (a.) om zich niet op voorhand vast te leggen op een gegeven aantal kwalificaties als resultaat van het ontwikkelingsproces, (b.) de koppeling kwalificatie= diploma te handhaven, en (c.) om het aantal niveaus in de kwalificatiestructuur terug te brengen tot drie. Het begrip 'niveau' wordt door de ACOA primair gekoppeld aan de opleiding en niet aan een niveau van beroepsmatig functioneren, zoals tot (dan) toe gebruikelijk. Dit resulteert in haar advies in het onderscheiden van assistent-opleidingen (met een geringe variëteit), vakopleidingen en middenkaderopleidingen.

Deze hierboven geformuleerde ideeën worden overgenomen, met uitzondering van het geoperde niveau-onderscheid.

De discussies over kwalificatiestructuurontwikkeling, de samenwerking tussen de kenniscentra en de nadere uitwerking resulteren na enige jaren in

- a. een redelijk zicht op het aantal kwalificaties dat in de structuur zal worden opgenomen;
- b. een nieuw beschrijvingskader voor kwalificatieprofielen met een groot accent op meer 'generieke' competenties;
- c. binnen dat kader beschreven kwalificatieprofielen die in proeftuinen op hun uitvoerbaarheid worden getoetst door onderwijsinstellingen en leerbedrijven.

Op dat moment komt de ACOA met een ongevraagd advies waarin de stand van zaken binnen het ontwikkelingstraject kwalificatiestructuur nog eens kritisch tegen het licht wordt gehouden.

A6. ACOA (2005). ***Alle hout is nog geen timmerhout! Halverwege naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs.***'s-Hertogenbosch: ACOA.

Auteurs: B. Hövels en N. Persoon

De ijkpunten die de commissie in dit advies hanteert om een oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de kwalificatiestructuur(ontwikkeling) zijn dezelfde als in het drie jaar eerder verschenen advies *Transparant beroepsonderwijs, perspectievolle loopbanen*: validiteit; effectiviteit; toegankelijkheid en transparantie.

Vooraf wat betreft de effectiviteit en de transparantie/toegankelijkheid van de structuur worden door de ACOA enige kritische noten gekraakt, hetgeen leidt tot een reeks aanbevelingen, die (timmer)hout willen snijden. Vele aanbevelingen betreffen een herhaling van ACOA-zetten; andere zijn nieuw, zoals:

- a. Veel kwalificatieprofielen kennen een kerndeel met een aantal uitstroombdifferentiaties. Volgens de ACOA is het nogal eens mogelijk om gemeenschappelijke competenties in die differentiaties te verplaatsen naar het kerndeel (wegsnijden overlap).
- b. Het nogal eens formuleren van nietszeggende, betekenisloze competentiebeschrijvingen waardoor een goed zicht op wat responsief vakmanschap inhoudt, verdwijnt. Dat vakmanschap vraagt om het zwaluwstaarten van generieke en specifieke competenties, omdat generieke competenties altijd worden geleerd in een specifieke context. Ook het nieuwe format, dat door Colo is ontwikkeld, geeft aanleiding tot te algemene beschrijvingen: kerntaken en werkprocessen worden gekoppeld aan een 25-tal meer generieke competenties.
- c. Veel kwalificatieprofielen zijn niet meer opgebouwd als een samenstel van deelkwalificaties (waaraan certificaten kunnen worden gekoppeld). De ACOA dringt er op aan om nog eens kritisch na te gaan of hier geen wijzigingen dienen te worden aangebracht. Het deelnemersperspectief is in haar voorstel leidend. Een opbouw van een kwalificatie met herkenbare, certificeerbare onderdelen is 'goed' voor potentiële opstappers en risicoleerlingen; tevens voor hen die zich via een eerst doorlopen EVC-traject verder willen kwalificeren.

Met dit advies zou het Coördinatiepunt Kwalificatiestructuur, dat reeds enige jaren verbonden is aan het Colo als vereniging van kenniscentra, zijn voordeel moeten doen.

B. Macrodoelmatigheid

De taakstelling van de ACOA inzake de kwalificatiestructuur richt zich in haar advisering vooral op de kenniscentra, naast de gevraagde advisering door de overheid. Haar tweede wettelijke taakstelling betreft de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod van het secundair/middelbaar beroepsonderwijs. Deze taak is veel minder uit de verf gekomen dan de opdracht met betrekking tot de kwalificatiestructuur. Twee invalshoeken zijn bij deze doelmatigheid van betekenis.

De kwalificatiewaardigheid van (nieuwe) kwalificaties is dat op de eerste plaats; dat maakt tevens onderdeel uit van de eerste ACOA-taakstelling.

In de tweede plaats gaat het om de doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod. In *Koers BVE* is door de overheid vastgelegd dat de opleidingsinstellingen zich zelf dienen af te vragen wat hun opleidingsaanbod in een regio dient te zijn. Daarbij gaat het om de vraag met de vier M's: met welke mensen, middelen en methoden wil men voor welke (arbeids)markt opleiden? Mesodoelmatigheid is dan het parool.

De ACOA heeft in twee publicaties suggesties gedaan voor procedures en een effectieve informatievoorziening die faciliterend kunnen zijn om adequate beslissingen te kunnen nemen over een macrodoelmatig (landelijk) en mesodoelmatig (regionaal) opleidingsaanbod.

B1. ACOA (1997). *Het toetsen van macrodoelmatigheid. Een voorstel voor een procedure.*

's-Hertogenbosch: ACOA.

Auteur: C. Romijn

Opleidingen zijn als arbeidsmarktrelevant te beschouwen indien verwacht wordt:

- dat de opleiding(en) aansluiten bij gevraagde beroepseisen;
- dat de te verwerven kwalificaties in de opleiding een brede inzetbaarheid kunnen bewerkstelligen;
- dat de opleiding zal bijdragen aan het reduceren van (verwachte) tekorten aan opgeleid personeel in bepaalde beroepen/beroepsgroepen.

De procedure die wordt voorgesteld ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- a. een ex-antetoets van de validiteit van een opleiding waarvoor een instelling een licentie wil verwerven;
- b. de aanvraagprocedure zelf;
- c. een verificatie van de prognoses achteraf; ex-post toets.

B2.ACOA (2002). *Macrodoelmatigheid en autonome instellingen. Een voorstel voor een effectieve informatievoorziening.*

's-Hertogenbosch: ACOA.

Auteurs: C. Romijn en W. Vries

In deze publicatie beïnvloedt de ACOA de eerder voorgestelde ex-ante en ex-post toetsing.

Bij de informatieverzameling vooraf gaat het om drie variabelen: de vraag naar gekwalificeerde beroepsbeoefenaren, de vraag naar het te verwachten aanbod aan gekwalificeerde leerlingen en het contrast tussen beide variabelen.

Het doel van de ex-post toetsing is het achteraf bepalen van de (arbeidsmarkt)waarde van de kwalificaties/opleidingen of juist nog de verificatie of falsificatie van de voorspellingen.

C. Overige

Bij het scheiden van de markt heeft de ACOA nog twee publicaties het licht doen zien.

De ene betreft een verkenning van de betekenis van internationalisering voor de bve-sector.

Aan de orde komen de thema's:

- (internationale) mobiliteit,
- de betekenis van internationalisering voor beroep en burgerschap met mogelijke consequenties voor de inhoud van de kwalificatiestructuur (waaronder de waarde van het leren van vreemde talen binnen het middelbaar beroepsonderwijs), en
- de waarde van het (in ontwikkeling zijnde) Europese instrumentarium waarin het gaat om de internationale vergelijking en vergelijkbaarheid van verworven kwalificaties en competenties.

C.I. ACOA (2006). *Internationalisering en de BVE-sector.* 's-Hertogenbosch; ACOA.

Auteurs: L. Nieuwenhuis, D-J. Nijman en K. Visser.

De tweede publicatie betreft een review over 25 jaar denken over en handelen met betrekking tot de relatie onderwijs-arbeidsmarkt van de hand van B. Hövels, H.Schuit en K. Visser; dat is deze publicatie.

Het legt de basis voor een soort 'testament' (als laatste advies van de ACOA) waar deze publicatie bouwstenen voor aandraagt.

