

advies

04
—
13

Opleiden is net-werken

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

Uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Publicatienummer 13, 17 december 2004

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven.

Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2004, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

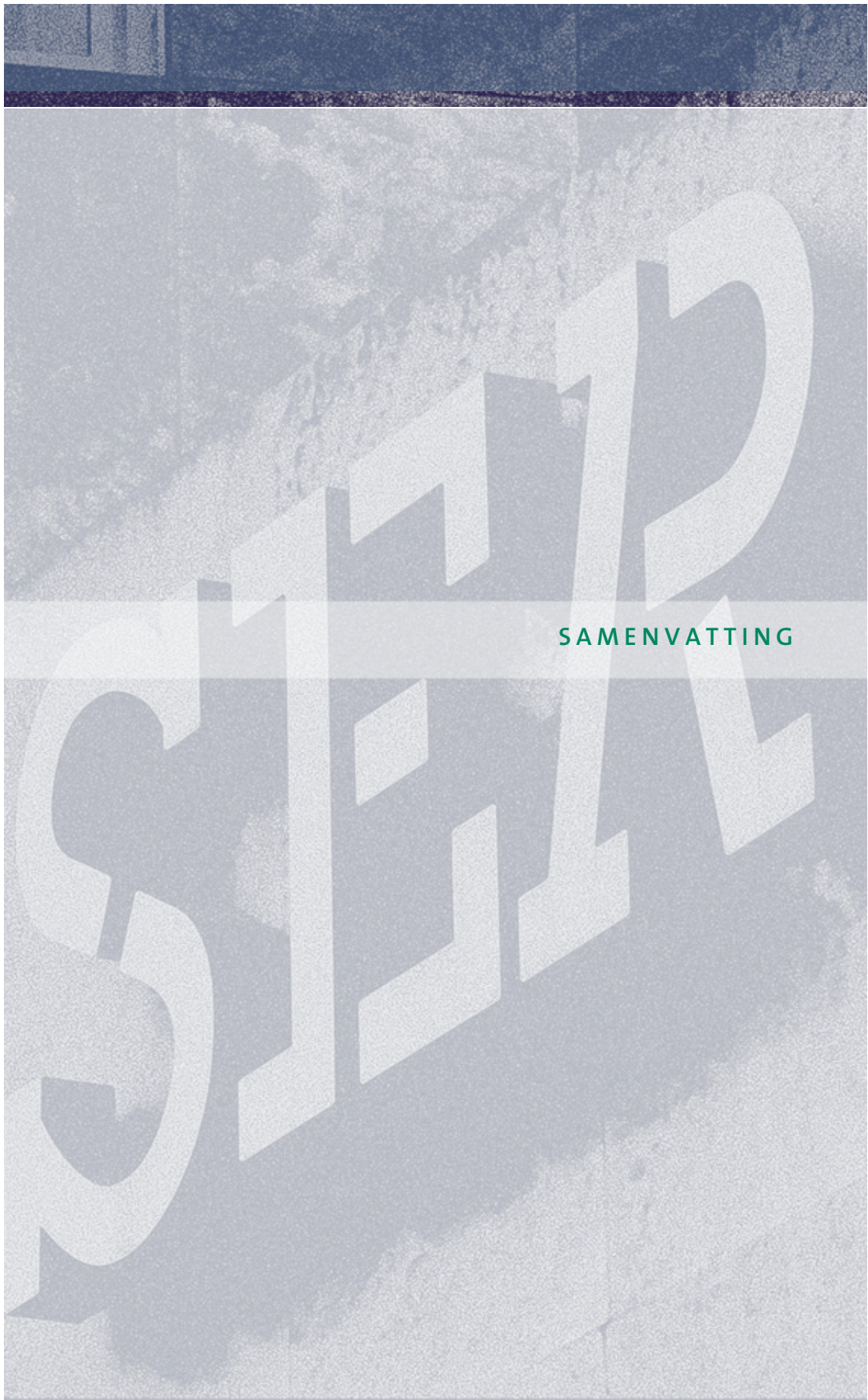
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-890-4 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	17
1.1 Adviesaanvraag <i>Koers BVE</i>	17
1.2 Leeswijzer	18
Deel 1: De context: het middelbaar beroepsonderwijs in een veranderende omgeving	
2 De arbeidsmarkt als uitgangspunt	21
2.1 Naar een concurrerende kenniseconomie	21
2.2 <i>Koers BVE</i> en de Lissabon-strategie	22
2.3 Tekorten op de arbeidsmarkt	25
2.4 Het onderwijs als probleemoplosser: commentaar van de raad	28
3 Vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs	35
3.1 Naar competentiegericht beroepsonderwijs	35
3.2 Doorlopende leerwegen in de beroepskolom	39
3.3 Opvattingen van de raad	44
4 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen	51
4.1 Kaderstelling en horizontalisering	51
4.2 Prestatieafspraken	52
4.3 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen en macrodoelmatigheid	53
4.4 Opvattingen van de raad	54
Deel 2: Beantwoording adviesvragen	
5 Kenniscirculatie	61
5.1 Adviesaanvraag	61
5.2 <i>Koers BVE</i> over kenniscirculatie	61
5.3 Eerdere SER-adviezen	63
5.4 Onderwijs en kenniscirculatie	65
5.5 Opvatting van de raad	68

6	Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven	71
6.1	Adviesaanvraag	71
6.2	<i>Koers BVE</i> over samenwerking onderwijs en bedrijfsleven	71
6.3	Eerdere SER-adviezen	72
6.4	Overwegingen en opvattingen van de raad	73
7	Duaal leren	77
7.1	Adviesaanvraag	77
7.2	<i>Koers BVE</i> over duaal leren	77
7.3	Eerdere SER-adviezen	80
7.4	Opvattingen van de raad	82
8	Ondernemerschap	85
8.1	Adviesaanvraag	85
8.2	<i>Koers BVE</i> over ondernemerschap	85
8.3	Opvattingen van de raad	90
	Bijlagen	
1	Adviesaanvraag	95
2	Brief van de staatssecretaris inzake de voorstellen van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur d.d. 12 oktober 2004	97
3	Samenstelling van de Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken	99
4	Briefadvies van de SER inzake <i>Koers BVE</i> , d.d. 7 september 2004	101
5	Lijst van afkortingen	113



Samenvatting

1. *Koers BVE: het regionale netwerk aan zet*

De raad is het eens met de hoofdlijnen van het beleid voor het middelbaar beroepsonderwijs zoals die in de nota *Koers BVE, Het regionale netwerk aan zet* door het kabinet zijn uiteengezet.

In de beleidsnota *Koers BVE* schetst het kabinet zijn visie op de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie voor de komende vier jaar. In die periode moet het middelbaar beroepsonderwijs uitgroeien tot een belangrijke steunpilaar van de kenniseconomie.

De kenniseconomie vraagt niet alleen om uitmuntendheid en excellentie aan de top maar ook om een breed gedragen, vernieuwende manier van denken en doen in brede lagen van de bevolking. De vernieuwing van het beroepsonderwijs staat daarom hoog op de agenda van het kabinet. Inhoudelijk is vernieuwing van belang omdat de kwaliteit van het primaire proces (inclusief het praktijkdeel) moet verbeteren. Institutioneel is vernieuwing aan de orde omdat samenwerkingsrelaties tussen onderwijsinstellingen onderling én met bedrijven en branches van de grond moeten komen.

Kern van de vernieuwing in het beroepsonderwijs is volgens het kabinet een grotere vervlechting van het onderwijs met de beroepspraktijk. Alleen daardoor is het mogelijk om leren en werken optimaal af te wisselen en de samenhang ertussen te bewaken. Vanzelfsprekend hoort daar een actieve betrokkenheid van bedrijven en andere arbeidsorganisaties bij.

Het kabinet vindt het essentieel dat de onderwijssector ruimte krijgt van de overheid. Daarom is *Koers BVE* niet gericht op het stellen van regels, maar op het stimuleren van een moderne relatie tussen de politiek en de realiteit met nieuwe, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen met meer ruimte voor de regio. Ook is het belangrijk afspraken te maken om ambities te realiseren. Kortom, het regionale netwerk is aan zet.

De raad heeft in zijn commentaar op de nota een brede benadering gekozen. Het eerste deel van het advies gaat daarom in op de context waarbinnen het middelbaar beroepsonderwijs functioneert. De arbeidsmarkt is voor de raad het belangrijkste referentiekader. De raad wijst er vervolgens op dat het middelbaar beroepsonderwijs bezig is met de invoering van belangrijke onderwijsvernieuwingen, namelijk de omslag naar competentiegericht beroepsonderwijs en het realiseren van doorlopende leerlijnen. Hiermee moeten de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt sneller en beter doorwerken in het onderwijs. Ook de nieuwe bestuurlijke verhoudingen moeten bijdragen aan meer responsief onderwijs. Het kabinet heeft de raad ook gevraagd in te gaan op vier specifieke aspecten van *Koers BVE*, namelijk de kenniscirculatie, de samenwerking tussen onderwijsinstellingen

en het bedrijfsleven, het duale leren en ondernemerschap. Deze vragen komen in het *tweede* deel van het advies aan de orde.

2. De context: middelbaar beroepsonderwijs in een veranderende omgeving

Een terughoudende overheid

De raad meent dat in *Koers BVE* de marsroute goed is aangegeven, maar in de uitwerking te vaag blijft. De raad heeft naast commentaar op een aantal aspecten van het beleid, twee hoofdpunten van kritiek.

In de *eerste* plaats meent de raad dat de overheid met meer elan en daadkracht invulling moet geven aan haar richtinggevende taak. Het kabinet is in *Koers BVE* te terughoudend over de normen waaraan het middelbaar beroepsonderwijs moet voldoen. Verheldering van die normen binnen een landelijk kader kan duidelijk maken of de (som van de) regionale ambities afwijken van het landelijk ambitieniveau.

In de *tweede* plaats en in samenhang met het eerste punt is de overheid te terughoudend over haar eigen rol in het beleidsproces. De overheid heeft niet alleen een richtinggevende taak maar moet ook faciliteren waar dat nodig is. Ruimte scheppen wil niet alleen zeggen dat de formele handelingsruimte toeneemt, maar ook dat partijen materieel in staat worden gesteld de doelen te realiseren. Het overzicht en de steun van de centrale overheid zijn daarvoor onontbeerlijk.

Daarnaast heeft de raad het volgende commentaar.

De arbeidsmarkt centraal

De raad meent dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt richtinggevend moeten zijn voor het beroepsonderwijs. De eisen die de arbeidsmarkt stelt veranderen zowel naar de inhoud als naar niveau. Het beroepsonderwijs staat voor een moeilijke opgave. Terwijl in tal van steden het onderwijsniveau van de instroom daalt, vraagt de kenniseconomie dat schoolverlaters de onderwijsinstelling verlaten met een steeds hoger kwalificatieniveau. Tegelijkertijd moet de voortijdige schooluitval worden tegengegaan en vragen risicogroepen meer aandacht. Het onderwijs moet ook meer ruimte bieden voor werkenden die door werkend leren bij willen blijven of een hoger opleidingsniveau willen halen.

De overheid heeft terecht hoge ambities met het beroepsonderwijs, maar verzuimt de consequenties ervan uit te werken naar de verschillende randvoorwaarden die moeten worden vervuld. Er is bijvoorbeeld meer aandacht nodig voor de opwaardering van het onderwijspersoneel, voor de gevolgen van de bekostigingssystematiek en voor de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs voor verschillende categorieën als jongeren of werkende volwassenen.

De raad mist een heldere visie van het kabinet op de relatie tussen het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en dringt erop aan dat het kabinet op korte termijn inhoud geeft aan de resolutie inzake *levenslange begeleiding* die door de lidstaten van de EU is aangenomen. Een goede begeleiding verdient zich gemakkelijk terug, gelet

op de grote maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met verkeerde beroepskeuzen, voortijdige schooluitval en werkloosheid.

Naar competentiegericht beroepsonderwijs

De raad ziet in de overgang naar het nieuwe, competentiegerichte beroepsonderwijs één van de belangrijkste inhoudelijke uitdagingen voor het beroepsonderwijs in de komende jaren. De raad acht het op competenties gerichte beroepsonderwijs noodzakelijk om de slag naar de kenniseconomie te kunnen maken en roept de verschillende partijen op geen vertragingen toe te staan bij de uitwerking en implementatie ervan. Competentiegericht onderwijs is responsiever voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, transparanter voor deelnemers en bedrijfsleven, en flexibeler voor de inrichting van het onderwijs.

Competentiegericht onderwijs vraagt ook van sociale partners een grote betrokkenheid. In antwoord op de aanvullende brief van de staatssecretaris (bijlage 2 van dit advies) constateert de raad dat de verantwoordelijkheid van sociale partners in de procedure formeel op een goede manier is benoemd. Daarmee is voldaan aan een belangrijke voorwaarde. Of die betrokkenheid in de praktijk ook groot zal zijn, hangt af van de sociale partners zelf en van de vraag of zij in voldoende mate een regionaal draagvlak voor hun inbreng kunnen verwerven.

De kenniscentra en de door hen ingestelde ‘paritaire commissies beroepsonderwijs bedrijfsleven’ zullen hier actief op moeten inspelen. Daarna moet de inbreng van sociale partners overeind blijven in het vervolg van het proces respectievelijk bij de operationalisering van de competentiegerichte kwalificatieprofielen in opleidingen en examens. De vraag of de institutionele setting naar behoren functioneert, moet te zijner tijd worden beantwoord door de uitvoering ervan bij de evaluatie te betrekken. Het moet echter voor alle partijen duidelijk zijn dat zonder een daadwerkelijk actieve betrokkenheid van sociale partners een systeem van competentiegericht beroepsonderwijs enorm aan waarde zal inboeten.

De raad vraagt het kabinet de planning in de hand te houden zodat verdere vertragingen bij de invoering van het competentiegericht onderwijs uitblijven. Zo nodig zal het procesmanagement extra steun moeten krijgen. De raad gaat ervan uit dat de overheid haar faciliterende rol ruim zal opnemen en haast zal maken met de nodige aanpassingen in het wettelijk kader. Hij acht het noodzakelijk dat het kabinet de vinger aan de pols houdt en nagaat of de nieuwe kwalificatiestructuur voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen en kwaliteitseisen.

Doorlopende leerwegen in de beroepskolom

Het voorbereidend middelbaar en het middelbaar beroepsonderwijs moeten een ‘koninklijke route’ worden naar hoger beroepsonderwijs. Daarvoor is nodig dat de verschillende onderwijsvormen binnen het beroepsonderwijs beter op elkaar aansluiten, zodat er doorlopende leerlijnen ontstaan. De toegang naar de hogere onderwijsvorm moet zowel formeel als materieel binnen het bereik van de deelnemers liggen.

De raad meent dat het nodig is dat de drie vormen van beroepsonderwijs in de regio meer met elkaar overleggen, ook op het niveau van de docenten. Zij moeten beter met elkaar gaan samenwerken en de onderwijsprogramma's zo inrichten dat doorstromende deelnemers geen extra barrières ondervinden.

De invoering van het concept van de leerloopbaan kan een belangrijke steun in de rug van de deelnemer zijn. Door benutting van verschillende instrumenten zoals leerloopbaan-begeleiding, EVC en portfoliomethodieken kan beter worden aangesloten bij capaciteiten en behoeften van de deelnemer. Het rendement van opleidingen en de doorstroming van deelnemers wordt er door bevorderd. In aansluiting hierop zal een 'doorstroomagenda' voor de arbeidsmarkt de noodzaak van een leven lang leren moeten onderstrepen.

Werkend leren is ook voor volwassenen in toenemende mate noodzakelijk.

Verder meent de raad dat het noodzakelijk is na te gaan in welke mate de huidige bekostigingssystematiek een goede doorstroming in de weg staat.

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Het valt te prijzen dat het kabinet de bestuurlijke ruimte creëert voor de onderwijsinstellingen om de eigen koers uit te zetten. Daardoor ontstaat ruimte om de inbreng van de regionale partners te honoreren en nauw aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de regionale economie en op de regionale arbeidsmarkt. Bovendien wordt het beter mogelijk te experimenteren met nieuwe onderwijsvormen.

Tegelijkertijd bestaat echter het gevaar dat de overheid haar eigen rol onderbelicht.

De raad meent dat de landelijke overheid primair verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. Zij moet inhoudelijke ambities over de output van het onderwijs formuleren en er zorg voor dragen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het publieke stelsel in stand te houden. De raad verwacht dat de overheid ook door het formuleren van doelstellingen richting geeft aan het onderwijsbeleid en mede daardoor een kader ontwikkelt voor de regionale invulling.

Koers BVE besteedt veel aandacht aan de noodzakelijke horizontale en verticale publieke verantwoording, maar de nota is vaag over de wijze waarop de onderwijsinstellingen het regionale netwerk bij de ambities betrekken. De raad heeft er behoefte aan bij de procesafspraken binnen de regio, de afspraken met het bedrijfsleven een duidelijke eigen status te geven. De raad ziet het als een opdracht van de overheid aan de instellingen om in brede zin de regionale sociale partners te betrekken bij de opstelling van de regionale ambities.

In *Koers BVE* blijft te veel impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij haar doelstellingen expliciteert en het totaal van regionale ambities beoordeelt en vervolgens, als dat nodig is de instellingen ertoe brengt aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities. Ook is onvoldoende duidelijk wat de bestuurlijke status van de regionale afspraken zal zijn. Vrijblijvendheid in deze afspraken moet worden voorkomen.

3. Beantwoording van de adviesaanvraag

Kenniscirculatie

Het kabinet bepleit een verbetering van de kenniscirculatie tussen het middelbaar beroepsonderwijs en bedrijven. De raad onderschrijft en onderstreept dat belang. Verbeteren en versterken van kenniscirculatie kan leiden tot een belangrijke verbetering van het beroepsonderwijs. Daarmee is het profijtelijk voor de onderwijsinstellingen, voor de bedrijven en voor de leerlingen. Kenniscirculatie kan daarnaast ook direct profijt voor bedrijven opleveren. Om kenniscirculatie tot stand te brengen is een goede samenwerking tussen onderwijs en bedrijven cruciaal, waarbij beide partijen bereid moeten zijn in de samenwerking te investeren.

De onderwijsinstellingen kunnen op verschillende manieren hun bijdragen leveren. Ten eerste draagt het mbo bij aan het innovatieve vermogen van bedrijven door het verzorgen van goed *up-to-date* onderwijs en door het motiveren van leerlingen. De tweede mogelijkheid is de beroepspraktijkvorming. De raad meent dat de mogelijkheden die beroepspraktijkvorming biedt voor kenniscirculatie beter benut moeten worden door bedrijven. Door de opdrachten aan leerlingen in het kader van de beroepspraktijkvorming te verbinden aan bestaande problemen, knelpunten of vragen kan het bedrijf profiteren van de binnen het onderwijs aanwezige kennis. Een goede samenwerking tussen school (begeleiding en ondersteuning van de leerling) en bedrijf (goede invulling van de leerplek, goede begeleiding) levert alleen maar winnaars op. De school verbetert het onderwijs, de leerling doet een goede en positieve ervaring op en het bedrijf profiteert meer van de leerplek. Het verzorgen van contractonderwijs is een derde mogelijkheid om kenniscirculatie te verbeteren.

Wat het instrumentarium betreft is de raad van oordeel dat een goede verstandhouding tussen de scholen en het regionale bedrijfsleven het belangrijkste ingrediënt is om te komen tot een verbetering van de kenniscirculatie. De raad ondersteunt het streven om te komen tot een bundeling van de verschillende instrumenten die gericht zijn op kennisuitwisseling en vernieuwing. Wel moet onderscheid blijven bestaan tussen instrumenten die zich vooral richten op het bedrijfsleven en instrumenten gericht op vernieuwing van het beroepsonderwijs.

Samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven

Koers BVE benadrukt terecht het belang van samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. De raad meent dat het nodig is dat onderwijs en bedrijfsleven (de brancheorganisaties en de grote ondernemingen) op basis van vaste afspraken van meet af aan met elkaar van start gaan. Het bedrijfsleven moet niet pas achteraf, in het kader van de publieke verantwoording, worden geïnformeerd. De raad onderschrijft de opvatting van de Bve Raad dat het initiatief en de regisseursrol bij de onderwijsinstellingen liggen. Het bedrijfsleven moet betrokken zijn bij het formuleren van de regionale ambities. De raad

gaat ervan uit dat de afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven gebaseerd zijn op het gezamenlijke arbeidsmarktbelang en dat deze afspraken reëel en wederzijds verplichtend van karakter zijn en dus zullen worden nagekomen.

De raad heeft in het verleden al meermalen gewezen op het belang van samenwerking, zowel directe samenwerking in de regio als samenwerking op landelijk niveau (in bijvoorbeeld Colo en kbb's). Samenwerking op landelijk niveau maar ook in initiatieven als tech-nocentra vraagt om een vorm van institutionalisering.

De samenwerking in de regio kent vele vormen en doelen. Zij dient naar het oordeel van de raad wel een verplichtend karakter te hebben maar de vorm behoeft niet te worden voorgeschreven. De institutionalisering zou zich moeten beperken tot een verantwoordingsplicht van de instellingen naar de partners in de regio. Functionaliteit moet centraal staan in de samenwerking binnen en de verantwoording naar de regio.

De raad is van oordeel dat ook bedrijven een opdracht tot samenwerking hebben. Als bedrijven invloed willen uitoefenen op de inhoud en de vormgeving van het beroeps-onderwijs leidt dat tot de verplichting een bijdrage te leveren aan dat onderwijs in de vorm van arbeidsleerplaatsen, stageplaatsen enzovoorts. Hoewel op dit punt het nodige gebeurt, is de raad van mening dat bedrijven, net als de onderwijsinstellingen hun inspanningen moeten vergroten om het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit van de beroeps-bevolking te verhogen.

Duale trajecten

Het kabinet spreekt in *Koers BVE* hoge verwachtingen uit over duaal leren. Beroepsprak-tijkvorming is daarvan een cruciaal onderdeel. Al geruime tijd bestaat er zorg over het aantal beschikbare beroepspraktijkvormingsplaatsen, de kwaliteit ervan en de wijze waarop de partijen die verantwoordelijk zijn voor theorie en praktijk erin slagen met elkaar samen te werken.

Het kabinet doet in *Koers BVE* suggesties die erop zijn gericht dat bedrijven gaan ervaren dat het vanzelfsprekend en gemakkelijk te realiseren is om beroepspraktijkvormings-plaatsen aan te bieden en deelnemers te begeleiden. Het streven is zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor bedrijven om zich te laten erkennen als leerbedrijf zonder daarbij de kwaliteit van de beroepspraktijkvormingsplaatsen uit het oog te ver-liezen.

De raad onderschrijft het niet te onderschatten belang van duale trajecten als een oplei-dingsvorm waarin werken en leren elkaar afwisselen. Deze opleidingsvorm sluit goed aan bij de wensen en mogelijkheden van allerlei groepen, zoals leerlingen in het beroeps-onderwijs, inburgeraars, jeugdwerklozen en werkenden en niet-werkenden die in aan-merking komen voor scholing voor een startkwalificatie. Voor arbeidsorganisaties zitten er tal van voordelen aan het creëren van leerwerkplaatsen, ook al kost het natuurlijk ook zorg, aandacht en tijd. Het blijft zaak de voordelen te benadrukken en tegelijkertijd ernaar te streven de procedures voor leerbedrijven zo eenvoudig mogelijk te maken onder

garantie van behoud van kwaliteit. De raad steunt daarom de voorstellen van het kabinet en geeft in dit advies enkele aanbevelingen die bij de verdere concretisering van plannen van nut kunnen zijn.

Deze aanbevelingen richten zich vooral op het belang van een gecoördineerde aanpak voor de verschillende groepen, een slimme ‘verdeling van de schaarste’ aan leerwerkplaatsen en de noodzaak van samenwerking en concrete en heldere afspraken op lokaal en regionaal niveau tussen alle relevante instanties, ook voor een verbetering van de kwaliteit van de leerwerkplaatsen. Graag verwijst hij nog eens naar zijn conclusies en aanbevelingen in het recente advies *Inburgeren met beleid* over duale trajecten voor inburgeraars.

Ondernemerschap

Het bevorderen van ondernemerschap is een belangrijke doelstelling in *Koers BVE*. Het gaat om ondernemerschap van zowel instellingen en het onderwijspersoneel binnen instellingen als van deelnemers. De raad heeft met instemming kennisgenomen van de activiteiten die het kabinet wil ontplooiën om ondernemerschap te bevorderen in de bve-sector, zowel bij de instelling en de docent als bij de deelnemers. De raad zal naar verwachting begin 2005 een advies uitbrengen over ondernemerschap in de publieke dienstverlening. Daarbij is ook het ondernemerschap in het onderwijs onderwerp van advisering.

Op dit moment volstaat de raad daarom met enkele kanttekeningen bij de voorstellen in *Koers BVE*.

Een *eerste* kanttekening heeft betrekking op de slag die nog moet worden gemaakt om het onderwijzend personeel voor te bereiden op en geschikt te maken voor het functioneren in de nieuwe competentiegerichtte kwalificatiestructuur. Niet alleen de lerarenopleidingen moeten daarop worden aangepast, ook zittende docenten zullen hun vakbekwaamheid daar waar nodig met behulp van bijscholing moeten opwaarderen. Dat kan bijvoorbeeld via detachering in de praktijk van het bedrijfsleven.

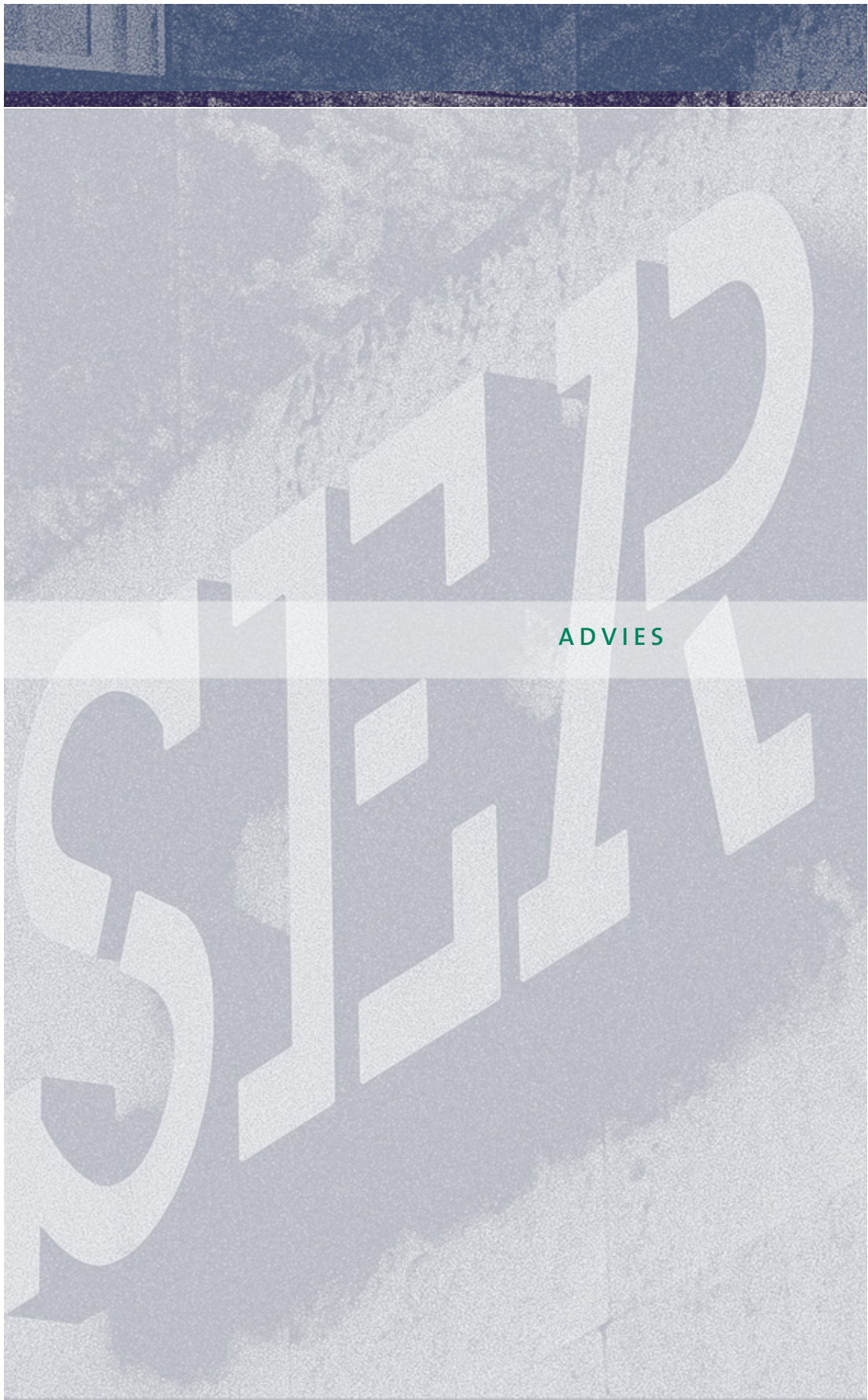
Een *tweede* kanttekening houdt verband met de positie van de bve-sector op de arbeidsmarkt. *Koers BVE* geeft helaas geen antwoord op de vraag hoe het middelbaar beroeps-onderwijs zijn positie op de arbeidsmarkt kan versterken, mede gelet op de hoge verwachte vervangingsvraag in de sectoren onderwijs en onderzoek voor de komende jaren. In dat verband verwijst de raad graag naar de recent ontwikkelde aanpak van de Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs van het Innovatieplatform, die bij de uitwerking van dit vraagstuk bijzonder van nut kan zijn.

Ten slotte

De raad vindt het een positieve ontwikkeling dat de onderwijsinstellingen de weg zijn ingeslagen naar het verder uitbouwen van hun rol als maatschappelijke onderneming. Hij uit zijn waardering voor de voortschrijdende tendens tot netwerkvorming in de bve-sector. Het vormgeven aan duurzame en niet-vrijblijvende relaties tussen alle betrokken partijen in de regio is nodig om te komen tot effectieve vormen van samenwerking. Op

SAMENVATTING

die manier kan maatschappelijk ondernemerschap van onderwijsinstellingen daadwerkelijk inhoud krijgen. Daarom benadrukt de raad in dit advies *Opleiden is net-werken* het belang van netwerken voor opleiden in deze sector waar leren en werken zozeer met elkaar zijn verwezen dat opleiden net werken is.



1 Inleiding

1.1 Adviesaanvraag *Koers BVE*

Op 25 juni 2004 heeft de SER een adviesaanvraag ontvangen over de beleidsnota *Koers BVE*¹. In deze nota schetst het kabinet zijn visie op de toekomst van het beroepsonderwijs en de educatie aan de hand van een drietal trends. De trends zijn vertaald in een *agenda* en een *actieplan Koers BVE*. Daarmee legt het kabinet zijn beleid voor de bve-sector vast voor de komende vier jaar. Ook schetst het kabinet een beeld van de bve-sector in de *BVE-barometer*. De BVE-barometer bevat gekwantificeerde maatschappelijke beleidsindicators waaraan de voortgang van de sector kan worden afgemeten.

Koers BVE is tot stand gekomen na consultatie van de bve-instellingen en na overleg met de bestuurlijke partijen in het beroepsonderwijs. De raad is gevraagd te adviseren over de sociaal-economische aspecten van *Koers BVE*. Het gaat daarbij vooral om de agenda en acties gericht op de transitie naar de kennissamenleving en het versterken van de kennis-economie. Een ander belangrijk aandachtspunt daarbij is de implementatie van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het beroepsonderwijs en de educatie.

De staatssecretaris legt de raad de volgende vragen ter advisering voor:

- Kenniscirculatie. Welk instrumentarium draagt blijvend bij aan kenniscirculatie en -verspreiding tussen onderwijsinstellingen en MKB-bedrijven?
- Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Welk instrumentarium bevordert en versterkt de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven in een regio om doelstellingen te realiseren (bijvoorbeeld innovatie)?
- Duaal leren. Beroepspraktijkvorming (bpv) is een cruciaal onderdeel van duaal leren. Hoe oordeelt de raad over suggesties in *Koers BVE* ter bevordering van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de bpv-plaatsen?
- Ondernemerschap. Het bevorderen van ondernemerschap is een belangrijke doelstelling in *Koers BVE*. Het gaat om ondernemerschap van zowel instellingen, onderwijspersoneel binnen instellingen als deelnemers. In *Koers BVE* is een aantal manieren genoemd waarop dit gestalte kan krijgen. Zijn er andere manieren denkbaar?

De staatssecretaris geeft aan ook prijs te stellen op advies over andere dan de genoemde onderwerpen van *Koers BVE*.

Medio oktober 2004 heeft de staatssecretaris de raad benaderd met de specifieke, aanvullende vraag of de voorstellen van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur, op basis waarvan de competentiegerichte opleidingen tot stand moeten komen, voldoende waarborgen

1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*, Den Haag, juni 2004. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1; de tekst van *Koers BVE* is te vinden op www.minocw.nl.

bieden voor een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Deze brief is in bijlage 2 van dit advies opgenomen. Het commentaar van de raad op de voorstellen van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur is verwerkt in paragraaf 3.3.

Het dagelijks bestuur van de SER heeft de behandeling van de adviesaanvraag in handen gelegd van de commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken². Voor het nota-overleg in de Tweede Kamer op maandag 27 september 2004, heeft het dagelijks bestuur de commissie gemachtigd in een briefadvies een eerste voorlopige reactie op de nota *Koers BVE* uit te brengen. Dit briefadvies is opgenomen in bijlage 4.

1.2 Leeswijzer

De raad stelt prijs op een brede benadering van de adviesaanvraag. Die benadering leidt ertoe dat het advies uit twee delen bestaat. In het eerste deel staat de context waarbinnen de bve-sector functioneert centraal. In het tweede deel van het advies gaat de raad in op de vier onderwerpen die in de adviesaanvraag expliciet zijn genoemd.

In *deel 1* komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (hoofdstuk 2);
- de vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs door de ontwikkeling naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur en de realisering van doorlopende leerwegen (hoofdstuk 3);
- de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het beroepsonderwijs (hoofdstuk 4).

In *deel 2* staan de volgende onderwerpen centraal:

- kenniscirculatie (hoofdstuk 5);
- samenwerking tussen instellingen en bedrijfsleven (hoofdstuk 6);
- duaal leren (hoofdstuk 7);
- ondernemerschap (hoofdstuk 8).

In deel 2 van het advies is vooral gekeken naar het belang van duurzame en niet-vrijblijvende relaties tussen alle betrokken partijen in de regio. In die zin benadrukt het advies het belang van netwerken voor opleiden, waarbij het leren en werken zozeer met elkaar zijn verweven dat opleiden net werken is.

De raad vindt het een gemis dat in *Koers BVE* de volwasseneneducatie nauwelijks aan bod komt. Dat heeft tot gevolg dat ook het commentaar van de raad zich hoofdzakelijk richt op het middelbaar beroepsonderwijs.

In bijlage 5 is een lijst met afkortingen opgenomen.

² Zie voor de samenstelling van de commissie AMV bijlage 3.

Deel 1

De context: het middelbaar beroepsonderwijs in een veranderende omgeving

2 De arbeidsmarkt als uitgangspunt

In *Koers BVE* staan de ambities van de overheid met het middelbaar beroepsonderwijs centraal. Veel aandacht gaat uit naar de ideeën over bestuurlijke verhoudingen en de noodzakelijke vernieuwingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze gedachten staan niet op zichzelf maar zijn rechtstreeks verbonden met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarom volgt in dit hoofdstuk een beknopte beschrijving van relevante (arbeidsmarkt)-ontwikkelingen.

2.1 Naar een concurrerende kenniseconomie

De kenniseconomie moet duurzame groei, meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang opleveren. Daarom heeft de Europese Unie zich tijdens de top van Lissabon van maart 2000 het strategische doel gesteld om in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Nederland heeft daaraan de ambitie toegevoegd in 2010 tot de top-3 van best presterende landen in de EU te behoren.

In zijn advies over de evaluatie van de Lissabon-strategie noemt de raad die ambitie actueler dan ooit, maar hij constateert tevens dat er vooralsnog weinig vooruitgang wordt geboekt¹. Op tal van fronten is een nieuwe aanpak nodig. Twee soorten maatregelen zijn daarbij van belang. In de eerste plaats concrete maatregelen gericht op de ontwikkeling en de toepassing van kennis, waardoor het Europese bedrijfsleven inclusief zijn werknemers beter in staat zijn om aan de eisen van meer marktwerking het hoofd te bieden. In de tweede plaats moeten de Lissabon-doelstellingen minder vrijblijvend en meer richtinggevend in het nationale beleid worden geïncorporeerd. Het gaat daarbij onder meer om aspecten als het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en de verhoging van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. De SER is voorstander van de totstandkoming van een nationaal actieplan voor de realisering van de Lissabon-strategie.

Naar aanleiding van het genoemde raadsadvies heeft het ministerie van OCW erop gewezen dat voor het OCW-terrein een dergelijk actieplan al in uitvoering is, namelijk het nationale *Actieplan EU-benchmarks*². Daarmee heeft de methode van open coördinatie op het terrein van het onderwijs in Europa handen en voeten gekregen. De benchmarks (Brussel, 5 mei 2003) hebben betrekking op:

- terugdringing van voortijdig schoolverlaten;
- verhoging van het aantal bèta-/technische afgestudeerden;
- verhoging van het aantal gediplomeerden met hoger secundair onderwijs;

1 SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, Den Haag, 18 juni 2004.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29386, nr. 1, *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*, Den Haag, 19 december 2003.

- verlaging van het aantal jongeren met lage leesvaardigheid;
- verhoging van het aantal deelnemers aan een leven lang leren.

De benchmarks zijn ingebed in de dertien kwalitatieve doelstellingen voor het onderwijsbeleid in de lidstaten³. Bij elk van de vijf benchmarks heeft de EU streefwaarden geformuleerd voor het jaar 2010. Deze zijn door de Nederlandse overheid overgenomen en in een aantal gevallen aangescherpt. Voor de twee eerstgenoemde benchmarks zijn tussen-doelen voor 2006 respectievelijk 2007 geformuleerd.

In Lissabon is daarnaast afgesproken te komen tot een jaarlijks sterke groei van de investeringen in menselijk kapitaal, maar anders dan de uitgaven voor O&O en innovatie (3 procent van het bbp⁴) is geen streefcijfer over de onderwijsuitgaven afgesproken. In 2001 lag het Nederlandse percentage fractioneel lager dan het EU-gemiddelde. Volgens de OECD liggen de publieke (4,5) en private (0,4) onderwijsuitgaven in Nederland met 4,9 procent van het bruto binnenlands product ruim beneden het gemiddelde van de rijke geïndustrialiseerde landen, waarvan het bbp-percentage 6,2 bedraagt⁵. De genoemde Nederlandse percentages zijn gelijk aan die van 1995.

2.2 Koers BVE en de Lissabon-strategie

Versterking van het beroepsonderwijs is geen geïsoleerde opgave, maar past in de brede *Lissabon-strategie*. De afgelopen jaren zijn allerlei activiteiten ontplooid om de Lissabon-doelstellingen gestalte te geven.

In reactie op de afspraken gemaakt in Lissabon is in het najaarsoverleg van 2000 de Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing in het leven geroepen, een samenwerkingsverband tussen rijksoverheid, sociale partners en de onderwijsinstellingen voor het beroepsonderwijs. Volgens de Stuurgroep zijn extra impulsen nodig om het totale onderwijs- en scholingsaanbod op orde te brengen en om de vraag naar kennis te stimuleren en te faciliteren⁶. Vanaf 2002 ontvangt het beroepsonderwijs (vmbo-mbo-hbo) structureel een extra investering (de zogeheten *Impulsgelden*) van 136 miljoen euro per jaar⁷. Deze Impulsgelden zijn tot 2007 in de OCW-begroting opgenomen, waarbij voor de bve-sector 42,9 miljoen euro per jaar beschikbaar is voor de doorstroming in de beroepskolom.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 21501-06, nr. 53, Onderwijsraad, Den Haag, 22 april 2002.

4 Afgesproken tijdens de Europese Raad van Barcelona in 2002.

5 OECD, *Education at a glance*, Paris, 2004, p. 229. NRC-Handelsblad concludeerde naar aanleiding van de 2003-uitgave dat in kennissamenleving Nederland weinig interesse bestaat voor kennisoverdracht. De meeste andere rijke landen hebben grotere onderwijsambities dan Nederland. Nederland heeft voor een rijk land relatief schrale onderwijsvoorzieningen waar een omvangrijke administratieve bureaucratie omheen is gebouwd. Een baan voor de klas heeft weinig glamour. Zodra de economie aantrekt, zijn er geen leraren meer te vinden. Zie: De bètabonus, in: *NRC-Handelsblad*, 3 augustus 2004.

6 Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing, *Naar een stevig fundament voor de kennissamenleving*, OCW, Den Haag, 23 maart 2001.

7 Van deze extra Impuls-middelen krijgt het vmbo de helft, de bve-sector een derde en het hbo een zesde.

Het convenant *Samenwerking ten behoeve van innovatie in het onderwijs*, afgesloten tussen OCW, LNV, Het Platform Beroepsonderwijs en de Stichting van de Arbeid, heeft bovendien geleid tot extra middelen voor een innovatiearrangement⁸. Doel van het convenant is de versterking van de relatie tussen het beroepsonderwijs en het (georganiseerde) bedrijfsleven. Het innovatiearrangement is een uitwerking van de door de SER voorgestelde dieptestrategie ter bevordering van innovatie in het beroepsonderwijs⁹. Het *Hoofdpijnenakkoord* voorziet in een extra investering voor onderwijs en kennis (met inbegrip van onderzoek en innovatie) van 700 miljoen euro.

In *Koers BVE* is opnieuw aangegeven dat het kabinet de Europese ambities wil vertalen naar het beroepsonderwijs. Er zijn voor het middelbaar beroepsonderwijs ten minste vier relevante benchmarks afgesproken¹⁰.

- 1 Het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. EU-benchmark: in 2010 mag niet meer dan 10 procent van de 18-24-jarigen voortijdig schoolverlater zijn. In 2000 was het gemiddelde in Europa 19,6 procent en in Nederland 15,5 procent. De Nederlandse doelstelling is in 2006 30 procent minder voortijdig schoolverlaters dan in 1999 en in 2010 50 procent minder voortijdig schoolverlaters dan in 2000. Dat betekent dat in 2010 het percentage 18-24-jarigen dat geen onderwijs volgt en geen startkwalificatie heeft behaald ten hoogste 8 procent mag bedragen. Als vertrekpunt rekent het huidige kabinet met een aantal van 70.500 jongeren per jaar (2002) die zonder startkwalificatie zijn uitgevallen. Via het voortijdig-schoolverlaten-beleid (vsv-beleid) moet het aantal voortijdig schoolverlaters verminderen met 21.000 in 2006 en met 35.000 in 2010. Daarnaast is het beleid erop gericht werkende en werkzoekende jongeren te stimuleren via aanvullende scholing of trajecten met EVC alsnog een startkwalificatieniveau te laten behalen.
- 2 Het verhogen van het percentage deelnemers met een diploma in het hoger secundair onderwijs¹¹. EU-benchmark: in 2010 moet ten minste 85 procent van de 22-jarigen in de EU het hoger secundair onderwijs hebben afgerond. Het EU-gemiddelde voor 2000 was 76 procent, voor Nederland 73 procent. De Nederlandse doelstelling is gelijk aan de EU-doelstelling van 85 procent.
- 3 Een leven lang leren. EU-benchmark: in 2010 moet 12,5 procent van de 25-64-jarigen in de EU deelnemen aan leeractiviteiten. Het EU-gemiddelde voor 2000 was 8,5 procent, voor Nederland 15,6 procent. De Nederlandse doelstelling voor 2010 is dat ten minste 20 procent van de 25-64-jarigen deelneemt aan onderwijs- en trainingsactiviteiten.

8 OCW, LNV, Stichting van de Arbeid en Het Platform Beroepsonderwijs, *Convenant Samenwerking ten behoeve van innovatie in het beroepsonderwijs*, Zoetermeer, Den Haag, De Bilt, 2 mei 2003.

9 SER-advies *Koersen op vernieuwing*, publicatienr. 02/12, Den Haag 2002.

10 Ministerie van OCW, *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*. Het actieplan is toegezonden aan de raad per brief van 13 augustus 2004 naar aanleiding van de publicatie van SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, op.cit.

11 Hoger secundair onderwijs is havo, vwo en mbo-2. Dit komt in de praktijk overeen met een startkwalificatie, waarvoor doorgaans een diploma op minimaal havo- of mbo-2-niveau wordt gerekend.

- 4 Investeren in mensen. EU-doelstelling: een sterke jaarlijkse groei van de investeringen in menselijk kapitaal. Hierover is geen streefcijfer afgesproken. Gekeken naar de publieke uitgaven aan onderwijs als percentage van het bruto binnenlands product is het EU-gemiddelde in 2000 4,94 procent en in Nederland 4,87 procent.

De voortgang op deze doelstellingen wordt op nationaal niveau en in Europees verband gemeten en vergeleken. Het beroepsonderwijs speelt een belangrijke rol als het erom gaat deze concrete doelstellingen te bereiken. Ook de beleidsagenda van *Koers BVE* staat in dit teken. De raad heeft daarbij de volgende twee, min of meer technische kanttekeningen met consequenties voor het beleid.

In de *eerste* plaats is het evident dat de EU-benchmarks alleen zin hebben als gebruik wordt gemaakt van overeenkomstige begrippen en definities. Het is daarom van belang dat de in Nederland bestaande consensus over het gehanteerde startkwalificatieniveau, ook internationaal als zodanig wordt erkend. Dat is sinds kort het geval, maar komt nog niet tot uitdrukking in de statistieken.

De waarde van de startkwalificatie

In de internationale classificatie van opleidingen (ISCED 1997) worden de Nederlandse niveau-2-opleidingen van het secundair beroepsonderwijs ingedeeld als niveau 3C *short*. Ofschoon 3C *short* behoort tot het niveau van ‘*upper secondary education*’, wordt dit in publicaties van de OESO (zoals in het gezaghebbende *Education at a glance*) niet beschouwd als ‘*level completion*’. Van ‘*level completion*’ oftewel volledige afronding van het secundair onderwijs is sprake wanneer, gezien naar nationale maatstaven, een opleiding zodanig is afgerond dat een leerling hetzij toegang heeft verkregen tot het tertiair onderwijs, hetzij goed opgeleid de arbeidsmarkt kan betreden. Voor Nederland ligt de grens van ‘*level completion*’ bij opleidingen op minimaal niveau 3 van de kwalificatiestructuur (de zogeheten vakopleidingen). Voor Engeland en Frankrijk is echter in OESO verband een uitzondering gemaakt. Daar worden opleidingen op niveau 3C *short* wel als ‘*level completion*’ beschouwd.

De Nederlandse overheid ziet zich voor het probleem gesteld dat wat in Nederland als een startkwalificatie wordt beschouwd, door de OESO impliciet niet als zodanig wordt erkend. Aangezien juist het streven van de overheid erop is gericht om iedereen minimaal een startkwalificatie te laten behalen en aangezien deze opleidingen in het Nederlandse onderwijssysteem ook getalsmatig een belangrijke plaats innemen, is er veel aan gelegen om helderheid te verschaffen over de feitelijke waarde van de Nederlandse startkwalificatie. Daartoe is empirisch onderzoek uitgezet waarin de nationale situatie is belicht en een vergelijking is gemaakt met andere landen.

• Bron: ROA, 2002.

Uit onderzoek is gebleken dat, hoewel de OESO daar tot voor kort om formele redenen aan twijfelde, het Nederlandse mbo-2-niveau (en in sommige gevallen zelfs het mbo-1-niveau) goede startmogelijkheden biedt op de arbeidsmarkt en ook goed vergelijkbaar is met erkende startkwalificatieniveaus in andere West-Europese landen. Het gaat daarbij zowel om de cumulatieve opleidingsduur, de opleidingsintensiteit als om het externe rendement (de bewezen waarde op de arbeidsmarkt)¹².

In de tweede plaats moet aangetekend worden dat er nog onduidelijkheid bestaat over de omvang van het voortijdig schoolverlaten. Die onduidelijkheid neemt geleidelijk af. Uit een recent gepubliceerde analyse van RMC-gegevens blijkt dat nog niet alle scholen en gemeenten voldoen aan de wettelijke taak voortijdige schoolverlaters te melden, en dat nog niet alle meldingen voldoende snel en nauwgezet zijn¹³. De onnauwkeurigheid in de meldingen is onder meer het gevolg van het ontbreken van een goede definitie van voortijdig schoolverlaten en van de zwakke registratie van schoolloopbaangegevens van individuele onderwijsdeelnemers, zowel binnen instellingen als tussen de instellingen¹⁴. Na invoering van het onderwijsnummer in 2006 moet dit euvel verholpen zijn. De analyse laat ook zien dat het voortijdig schoolverlaten sterk is afgenomen. Het kabinet spreekt van een trendbreuk¹⁵. In 2003 zijn, vergeleken met 2002, 10 procent minder nieuwe schoolverlaters geregistreerd, namelijk 64.000. Hiervan is 32 procent geholpen om naar een opleiding terug te keren. Dat is iets (ruim een procent) meer dan in 2002. Niet alle schoolverlaters zijn dus ook 'opleidingsstakers'.

2.3 Tekorten op de arbeidsmarkt

De bve-sector speelt een essentiële maatschappelijke rol door het opleiden van voldoende vakbekwame en innovatieve professionals, door een bijdrage te leveren aan de employability van werknemers, door de toepassing van innovaties in het arbeidsdomein te bevorderen en door de sociale cohesie te versterken.

Het onderwijs draagt eraan bij dat het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking toeneemt, dat de arbeidsparticipatie stijgt en dat tegelijkertijd ook de arbeidsproductiviteit toeneemt. *Koers BVE* plaatst de modernisering van het beroepsonderwijs dan ook terecht tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

12 W.A. Houtkoop, R.K.W. van der Velden, T.F. Brandsma, *De waarde van de startkwalificatie*, Max Goote, Amsterdam, mei 2004; R. van der Velden c.s., *De waarde van de startkwalificatie*, ROA, Maastricht, november 2002.

13 L. van Tilborg en W. van Es, *De uitkomsten van de RMC-analyse 2003*, Sardes/SCO-Kohnstamm Instituut, april 2004.

14 Inspectie van het Onderwijs, *Voortijdige schoolverlaters in het middelbaar beroepsonderwijs*, Utrecht, 15 oktober 2002.

15 Ministerie van OCW, *Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2003*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag, 25 november 2004.

De situatie op de arbeidsmarkt is allerm minst rooskleurig. In hun analyse van de ontwikkelingen tussen 1995 en 2000 constateren De Grip en Dijkman¹⁶ dat de toename van het gemiddelde opleidingsniveau van werkenden sterk is vertraagd. In sommige sectoren heeft een tekortschietend aanbod van hoger opgeleiden geleid tot stilstand (technische beroepen en informaticaberoepen) of zelfs tot een *downgrading* van de functiestructuur: werkgevers met knelpunten in de personeelsvoorziening gaan er noodgedwongen toe over mensen met een lagere opleiding aan te nemen. Daardoor is de ontwikkeling in de richting van een kenniseconomie duidelijk afgeremd.

De conclusies van De Grip en Dijkman hebben betrekking op een periode van sterke werkgelegenheidsgroei. De eerste jaren van het nieuwe millennium laten een ander beeld zien: de knelpunten in de personeelsvoorziening zijn op de meeste segmenten van de arbeidsmarkt verdwenen. Het ziet er echter naar uit dat dit slechts een tijdelijk evenwicht is geweest en dat op een aantal deelmarkten opnieuw wervingsproblemen ontstaan. MKB-Nederland verwacht op basis van onderzoek naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van het midden- en kleinbedrijf dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures meer dan evenredig zal toenemen¹⁷. Dat zal dan vooral betrekking hebben op middenkaderfuncties. Het ROA geeft aan dat tot 2008 de jaarlijkse instroom van schoolverlaters op de arbeidsmarkt (4,1 procent) de uitstroom (4,2 procent) plus werkgelegenheidsgroei (0,2 procent) niet zal compenseren zodat een tekort van 0,3 procent van de werkgelegenheid zal ontstaan¹⁸. Het tekort aan hoger opgeleiden zal echter aanzienlijk groter zijn: de vraag zal met gemiddeld 1,5 procent toenemen. Op wat langere termijn zal door vergrijzing van de beroepsbevolking de uitstroom verder toenemen. In sommige sectoren kan dat tot problemen leiden.

De ontwikkeling in de richting van een kenniseconomie komt nu vooral tot uitdrukking in het feit dat de beroepen met relatief gezien de grootste werkgelegenheidsgroei vooral tot de hogere functies behoren. De Grip en Dijkman constateren dat het relatieve aandeel van hoger opgeleiden toeneemt, maar ook het relatieve aandeel van ongeschoolden. Er is sprake van een polarisatie op de arbeidsmarkt¹⁹. Dit gaat ten koste van het mbo-aandeel in de beroepsbevolking. De Grip en Dijkman spreken van een 'hbo-isering' van de beroepenstructuur als gevolg van substitutie.

16 A. de Grip en S. Dijkman, Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1995-2000: naar een kenniseconomie? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2004, nr. 2, p. 169 e.v.

17 MKB-Nederland, *Arbeidsmarkt mkb 2004*, Delft, 31 augustus 2004.

18 ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Maastricht, november 2003.

19 Deze polarisatiethese is ook voor het VK empirisch aangetoond. Er komen steeds meer hoge en steeds meer lage functies terwijl het middenniveau verdwijnt. Aan de onderkant en in het midden blijft alleen het niet-routinematige werk (bijvoorbeeld persoonlijke dienstverlening) bestaan, het routinematige werk wordt weggeautomatiseerd. Vanaf de bovenste helft van het midden is er een sterke beweging naar boven en vanuit de onderste helft van het midden is er een beweging naar beneden. Aan de onderkant is er een uitbreiding geweest van het opleidingsniveau waardoor er steeds meer onderbenutting plaatsvindt. Zie: D.H. Autor, F. Levy, R.J. Murnane, The skill content of recent technological change: an empirical exploration, in: *Quarterly Journal of Economics*, 2003, pp. 1279-1333.

Opmerkelijk in hun ogen is de terugkeer van de ongeschoolde arbeid. Ongeschoolden profiteerden sterk van een tekortschietend aanbod van hoger geschoolden. Dat neemt niet weg dat naar de toekomst bezien de arbeidsmarktperspectieven van deze groep schoolverlaters zonder startkwalificatie slecht is.

De concurrentie onder laaggeschoolden zal verder toenemen. Ramingen van het CPB laten bovendien zien dat 5.000 tot 10.000 (netto aantal) werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen toetreden op het moment dat de arbeidsmarkt (na 2006) zal worden vrijgegeven²⁰.

Deze ramingen lijken door de praktijk al achterhaald. De CWI meldt in zijn derde kwartaalverslag dat veel werkgevers gebruik hebben gemaakt van de versoepelde regelingen voor aanvragen voor werknemers uit de MOE-landen²¹. Nog afgezien van het omvangrijke illegale circuit aan de onderkant van de arbeidsmarkt, betekent dit dat de inspanningen die nodig zullen zijn om lager geschoolden door te laten stromen en 'trek in de schoorsteen' te creëren, nauwelijks overschat kunnen worden.

Op basis van ROA-gegevens voorspelt de RWI een ontwikkeling van werkgelegenheid richting kennisintensieve sectoren en binnen die sectoren vooral een groei van de werkgelegenheid van beroepen die een hoger opleidingsniveau vereisen. Tussen sectoren ontstaan dus grote verschillen in de mate waarin knelpunten zullen gaan optreden door de uitbreidingsvraag, of de vervangingsvraag die als gevolg van de vergrijzing (uittreding van de babyboomgeneratie) op de arbeidsmarkt zichtbaar wordt²². De analyse laat zien dat in ieder geval in het onderwijs zelf forse knelpunten kunnen ontstaan.

Voor hooggeschoolde buitenlandse werkzoekenden is de Nederlandse arbeidsmarkt de facto al open²³. Verwacht mag worden dat bij een ontoereikend aanbod van hooggeschoolden, bedrijven en andere arbeidsorganisaties²⁴ steeds vaker kenniswerkers uit het buitenland zullen halen. Er zijn weinig redenen om die ontwikkeling toe te juichen als daarnaast zou blijken dat de gestelde benchmark van 85 procent geschoolden op ten minste het startkwalificatieniveau (gemeten onder 22-jarigen) niet wordt gehaald.

20 Ramingen vermeld in: SZW, *Middellange en lange termijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt* (notitie), Den Haag, 1 oktober 2004.

21 De CWI constateert dat het aantal ingediende aanvragen over de eerste drie kwartalen van 2004 ruim 10.000 hoger ligt (+32 procent) dan de raming voor die periode. Ongeveer 9.000 hebben betrekking op werknemers uit MOE-landen. Zie: Centrale Organisatie Werk en Inkomen, Kwartaalverslag 3^e kwartaal 2004, Amsterdam, 12 november 2004.

22 SZW, *Middellange en lange termijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt* (notitie), Den Haag, 1 oktober 2004; RWI, *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*. Den Haag, 2004.

23 Het kabinet heeft bepaald dat met ingang van 1 oktober 2004 kenniswerkers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig hebben. Het gaat bijvoorbeeld om deskundigen op het terrein van ICT, wetenschappelijk onderzoek en technologie. Migranten met een inkomen van meer dan 45.000 euro (jonger dan 30 jaar 32.600 euro) kunnen zonder tewerkstellingsvergunning aan de slag.

24 Waar in het advies sprake is van 'bedrijven' wordt meestal ook bedoeld op andere arbeidsorganisaties in de non-profit sfeer of de publieke sector.

Het tekort aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en het overschot aan de onderkant vormen geen goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van een kenniseconomie. Bij gebrek aan een duidelijk investeringsbeleid in menselijk kapitaal kunnen de genoemde knelpunten op de arbeidsmarkt zich gemakkelijk vertalen in afnemende productiviteit. Ook kan sprake zijn van afnemende arbeidsparticipatie van vooral schoolverlaters zonder startkwalificatie – die vaak aangewezen zijn op ‘*dead-end jobs*’ – waarvan een deel na verloop van tijd de arbeidsmarkt de rug toekeert²⁵.

2.4 Het onderwijs als probleemoplosser: commentaar van de raad

De arbeidsmarkt kampt met een aantal problemen. Het onderwijs zal aan de oplossing daarvan een belangrijke bijdrage moeten leveren. Het komt er in het kort op neer dat meer schoolverlaters over een hogere kwalificatie moeten beschikken en dat meer werkenden via werkend leren een startkwalificatie en liefst een hoger opleidingsniveau moeten zien te bereiken (een leven lang leren). De raad wijst er nogmaals op dat de overheid ook voor werkenden verantwoordelijk is voor ten minste de scholing tot aan het startkwalificatieniveau²⁶.

Voor het onderwijs heeft dat voor de hand liggende gevolgen. Om doorstroming naar hogere opleidingsniveaus mogelijk te maken moet beter gebruik gemaakt van de talenten van leerlingen en is een meer uitdagende leeromgeving nodig, zodat voortijdige uitval wordt tegengegaan. Deelnemers moeten worden geprikkeld om hun capaciteiten optimaal te gebruiken. De onderwijsinstellingen zullen de flexibiliteit in leerwegen moeten vergroten om beter te kunnen aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de deelnemer en de behoefte van de arbeidsmarkt.

Daarnaast moet de doorstroming naar hogere opleidingsvormen worden gestimuleerd, niet alleen bij de jonge leerlingenpopulatie, maar zeker ook bij werkende en werkzoekende volwassenen. Studie- en loopbaanbegeleiding en de toepassing van de EVC-methode op grote schaal zijn daarvoor noodzakelijk.

Kwalificatiewinsten zijn (zeker in middelbare beroepen) nodig om de *upgrading* van functies te kunnen volhouden. Er zijn meer mensen nodig met een hoger opleidingsniveau. Het aantal schoolverlaters is daarvoor niet toereikend. Het is dringend nodig om meer werk te maken van kwalificatietrajecten om werkenden en herintreders te laten doorgroeien en werkzoekenden te laten instromen. Dit betekent voor de bve-sector dat deze zich sterker zal moeten oriënteren op de markt voor een leven lang leren en een sterkere oriëntatie ontwikkelt op werkend leren. Voor het bedrijfsleven betekent het dat werkend leren dan wel het leren in praktijksituaties, een steeds belangrijker onderdeel zal moeten

²⁵ ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Maastricht, november 2003, p. IX.

²⁶ SER-Advies *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, publicatienummer 02/10, Den Haag, 21 juni 2002, p.20.

uitmaken van het bedrijfsbeleid. Bijblijven is daarbij net zo noodzakelijk als doorstromen²⁷.

De kwantitatieve dimensie van de arbeidsmarkt is onlosmakelijk verbonden met de kwalitatieve ontwikkeling. De groei naar een diensteneconomie en de noodzaak om in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven tot innovatieve diensten en producten te komen, vragen om andere competenties en andere manieren van opleiden. Bovendien vormt het middelbaar beroepsonderwijs een zelfstandige bron van kennis en informatie waarop vooral MKB-bedrijven zijn aangewezen om nieuwe innovatieve toepassingen binnen bereik te krijgen.

Onderwijsinstellingen worden geacht op deze ontwikkelingen in te spelen; in toenemende mate maken zij deel uit van regionale kennisnetwerken. Dit betekent dat voor het onderwijs de regionale arbeidsmarkt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, een sterk referentiekader is.

Bovenstaande ontwikkelingen geven de raad aanleiding tot het volgende commentaar.

Onderwijs tussen vraag en aanbod

De raad staat een model voor ogen waarbij aan de inputkant de wensen en capaciteiten van de deelnemer centraal staan en aan outputkant de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt. Het onderwijsproces vormt de verbindende schakel. Dit uitgangspunt stelt eisen aan de vormgeving van het onderwijs. Aan de kant van de deelnemer geldt dat zeker in de grote steden het instroomniveau steeds lager is. De onderwijsinspanning zal navenant moeten toenemen en tegelijkertijd zal het onderwijs meer moeten investeren om goede studie- en beroepskeuzen mogelijk te maken en voortijdige uitval te voorkomen. Vooral het toenemend aantal risicoleerlingen in de grote steden zal steeds meer aandacht vragen.

Aan de kant van de arbeidsmarkt worden de eisen hoger en treden knelpunten op, vooral in de vraag naar hoger geschoolde vaklieden. Daarbij is sprake van toenemende sectorale en regionale differentiatie die het gevolg zijn van veranderingen in de onderliggende economische structuur. De regionale component wordt overigens in *Koers BVE* goed onderkend en zal naar de opvatting van de raad ook sterk in sectorale instituties zoals de Kenniscentra Beroepsopleiding Bedrijfsleven (kbb's) moeten doorwerken.

De visie van het kabinet

De raad stemt in met de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid zoals die in *Koers BVE* zijn verwoord. Zowel op het punt van de inhoudelijke als de institutionele vernieuwing zijn forse

27 De relatie tussen instellingen en bedrijfsleven en de rol van duale trajecten komen aan de orde in de hoofdstukken 6 en 7 in deel II van dit advies.

vorderingen nodig. De belangrijke doelstellingen van *Koers BVE* (zie inzet) worden door de raad dan ook van harte onderschreven.

Het doel van *Koers BVE*

De moderne samenleving heeft beroepsonderwijs en scholing nodig om burgers en bedrijven uit te dagen om hun mogelijkheden te benutten. Bovendien vraagt de kenniseconomie niet alleen om een uitstekende, innovatieve manier van denken aan de top, maar ook om een breed gedragen, vernieuwende manier van denken en doen in brede lagen van de bevolking. (...)

De vernieuwing van het beroepsonderwijs staat terecht hoog op de agenda. Inhoudelijk omdat de kwaliteit van het primaire proces (inclusief het praktijkdeel) moet verbeteren. Institutioneel omdat er nieuwe samenwerkingsrelaties ontwikkeld moeten worden tussen onderwijsinstellingen onderling én met bedrijven en branches. De (leer)loopbanen staan hierbij centraal. (...)

Kern van de vernieuwing in het beroepsonderwijs is een grotere vervlechting van het onderwijs met de beroepspraktijk. Alleen dan is het mogelijk om leren en werken optimaal af te wisselen en de samenhang daartussen (duale trajecten) adequaat te bewaken. Dat dit een actieve betrokkenheid van bedrijven en andere arbeidsorganisaties vergt, is vanzelfsprekend. (...)

De belangrijkste doelstellingen van *Koers BVE* zijn:

- doorlopende leerlijnen;
- een leven lang leren;
- examinering;
- de drieslag competentiegericht kwalificatiestructuur, onderwijsvernieuwing die daarvoor moet worden gerealiseerd en professionalisering van het onderwijspersoneel die daarvoor nodig is;
- betere kennisuitwisseling met het bedrijfsleven;
- werken aan het imago door resultaten te tonen.

Essentieel hierbij is de ruimte die de onderwijssector krijgt van de overheid. Alleen met voldoende ruimte kan het bve optimaal laten zien waartoe het in staat is. Daarom is *Koers BVE* niet gericht op het stellen van regels, maar op het stimuleren van een eigentijdse relatie tussen de politiek en de realiteit met nieuwe, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen met meer ruimte voor de regio. Ook is het belangrijk afspraken te maken om ambities te realiseren.

- Bron: *Koers BVE*, pp. 19-20.

Alle reden dus om optimistisch te zijn over de rol van het middelbaar beroepsonderwijs voor de kennissamenleving en de arbeidsmarkt in de nabije toekomst. De raad meent evenwel dat daarvoor meer moet gebeuren. De marsroute die het kabinet aangeeft is goed, maar de overheid moet daarbij niet achteraan lopen. Het kabinet zal zijn visie op de rol van het middelbaar beroepsonderwijs beter moeten uitwerken dan nu in *Koers BVE* gebeurt en daarbij zal het ook met minder terughoudendheid zijn eigen rol en verant-

woordelijkheden in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in beeld moeten brengen en invullen.

Hoge ambities

Het kabinet heeft terecht hoge ambities voor het beroepsonderwijs. Dat blijkt zowel uit het niveau van de genoemde benchmarks als uit *Koers BVE*. Maar hoge ambities vragen een heldere en realistische aanpak en een degelijke financiering. De Nederlandse aanpak van de Lissabon-strategie is te vrijblijvend en te weinig inhoudelijk geoperationaliseerd naar zijn betekenis voor de positie van het beroepsonderwijs in de toekomst²⁸. De ambities die in *Koers BVE* zijn geformuleerd en hun betekenis aan de Lissabon-strategie ontleenen, verdienen daarom een steviger uitwerking, vanuit de vraag wat er moet gebeuren om de gestelde doelen in 2010 daadwerkelijk te halen. Met de in *Koers BVE* voorgestelde maatregelen zal Nederland de inmiddels opgelopen achterstand niet inhalen. Daardoor wordt gemakkelijk de schijn gewekt dat heroverwegingen in het beleid niet zozeer gericht zijn op het scheppen van ruimte voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, maar bedoeld zijn om de bezuinigingsdoelstellingen te halen.

In *Koers BVE* legt het kabinet vooral in procedurele zin de kaders vast. Het moet echter ook duidelijk zijn welke prestaties van de onderwijsinstellingen worden gevraagd, gelet op de eisen die uit de benchmarks voortvloeien en welke middelen het kabinet bereid is daarvoor in te zetten. Daartoe is nodig dat het kabinet zijn toekomstvisie op de positie van het middelbaar beroepsonderwijs in de kenniseconomie op een meer eenduidige manier verbindt met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en daaraan in operationele zin inhoud geeft. Dat kan onder meer door aanpassing van de bekostigingssystematiek en door verbetering van de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs. Dit laatste dient ook betrekking te hebben op de toegankelijkheid van het startkwalificatieniveau voor de risicogroepen onder jongeren, bijvoorbeeld door het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, en voor volwassen werkenden en werkzoekenden met een scholings- of opleidingstekort.

Bekostiging in functie van de ambities

De raad mist een uitwerking naar de bekostiging van het onderwijs. De huidige bekostigingssystematiek past niet meer bij de dynamiek van het beroepsonderwijs. De formele (bekostigings)verschillen tussen bol en bbl sluiten niet aan bij de grote behoefte van onderwijsinstellingen, bedrijven en deelnemers om meer te kunnen variëren in de verhouding tussen theorie en praktijk²⁹.

28 SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, op.cit.

29 Inspectie van het Onderwijs, *Voortijdige schoolverlaters in het middelbaar beroepsonderwijs*, op.cit., p. 15. De inspectie van het onderwijs merkt op dat de praktijkcomponent per opleiding zou moeten kunnen variëren, afhankelijk van noodzakelijke theoretische kennis, niveau van werkzaamheden, aard van beroepsprofiel en de match van deelnemer en bedrijf. De scheiding bol/bbl zou dan plaats kunnen maken voor duale trajecten, waarvan de inrichting voldoet aan 1600 studiebelastingsuren (sbu) en de verdeling theorie/praktijk in de onderwijs- en examenregeling wordt verantwoord.

Door de uitkomsten van het rapport van de Commissie-Schutte is de flexibiliteit in de bekostiging verder afgenomen. De raad meent dat het stelsel de ontwikkelingen in het initiële onderwijs beter zal moeten faciliteren en bovendien een antwoord zal moeten geven op de ontwikkelingen in het postinitiële bestel.

Daar komt bij dat het onderscheid tussen initieel onderwijs en postinitieel onderwijs onhelder is, gelet op de onderscheiden verantwoordelijkheden voor de bekostiging. Bij de vormgeving van werkend leren en wederkerend leren kan dat de onderwijsinstellingen in een lastig parket brengen.

In dat verband betreurt de raad het dat het kabinet na een aanvankelijke toezegging ervan heeft afgezien hem om advies te vragen over de cesuur tussen het initiële en het postinitiële onderwijs en de daarmee verbonden bekostigingsmodaliteiten.

De raad acht de bekostigingssystematiek van fundamenteel belang voor de verdere ontwikkeling van het beroepsonderwijs. Het is de raad bekend dat de bekostigingssystematiek van het mbo zal worden geëvalueerd. In 2005 zullen de uitkomsten van de evaluatie bekend zijn. De evaluatie kan erop gericht zijn technische onvolkomenheden in het stelsel op het spoor te komen en te repareren.

De evaluatie kan ook aanleiding zijn om meer fundamentele vragen aan de orde te stellen, zoals de wijze waarop de bekostiging de Lissabon-strategie kan ondersteunen. De raad meent dat dit het geval moet zijn en hij verwacht een adviesaanvraag te krijgen over de beleidsvoorstellen die uit de evaluatie voortvloeien.

De raad heeft tevens het voornemen om, nadat zij kennis heeft genomen van de opvattingen van het kabinet als verwoord in het *Actieplan een leven lang leren*, daarop commentaar te geven³⁰.

De samenhang met volwasseneneducatie

Een ander punt van kritiek betreft de geringe aandacht die in *Koers BVE* wordt besteed aan de volwasseneneducatie (inclusief een leven lang leren). In zijn advies *Inburgeren met Beleid* heeft de raad gewezen op het grote belang van doorlopende leerwegen (warme overdracht) tussen educatie en beroepsonderwijs, een belang dat zich overigens niet beperkt tot laaggeschoolde allochtone burgers. De Stichting van de Arbeid³¹ heeft eerder zijn zorg uitgesproken over de mogelijke effecten van het kabinetsbeleid voor de inburgering op de infrastructuur van het beroepsonderwijs en heeft bepleit dat een geleidelijke overgangperiode in acht wordt genomen. De raad deelt die zorg en mist bovenal in *Koers BVE* een heldere visie van het kabinet op de samenhang tussen de volwasseneneducatie en het beroepsonderwijs.

De noodzaak van betere begeleiding

Vernieuwing van het onderwijs is noodzakelijk om de brug tussen onderwijsdeelnemer en arbeidsmarkt te kunnen slaan. Een meer individuele aanpak is daarbij geboden, de

30 Het actieplan is vastgesteld in de ministerraad van 19 november 2004.

31 Stichting van de Arbeid, *Educatiemiddelen/beroepsonderwijs*, brief d.d. 18 juni 2004.

kosten en inverdieneffecten zijn navenant. De raad merkt op dat de maatschappelijke kosten van verkeerde schoolkeuzen, schooluitval en een latere terugkeer naar het onderwijs fors zijn. Dat komt tot uitdrukking in de kosten die worden gemaakt in de sfeer van de sociale zekerheid en de reïntegratie van werkzoekenden die veelal door een te laag kwalificatieniveau buiten de arbeidsmarkt komen te staan.

Daarnaast geeft het ROA aan dat door verkeerde keuzen voor mbo, hbo en wo, uitstel van afstuderen of het op latere leeftijd gaan volgen van een tweede studie, gemiddeld 14 procent van het potentiële arbeidsaanbod niet beschikbaar is. Een voorzichtige schatting van de totale daarmee gemoeide kosten komt uit op 5,7 miljard euro per jaar³².

Een leven lang leren betekent dus niet dat school- en beroepskeuzen kosteloos naar de toekomst kunnen worden verschoven.

De raad tekent daarbij aan dat dit in zijn ogen niet betekent dat alternerend (wederkerend) leren geen goede invulling van de levensloop kan zijn. Lang niet in alle gevallen kunnen de onderwijsdeelnemers het gewenste eindniveau direct in de initiële fase halen. Voor hen is werkend leren in een postinitieel traject een goede oplossing en is doorstroming op latere leeftijd persoonlijke en maatschappelijke winst.

Wel legt de ROA-analyse de vinger op de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met een gebrekkige begeleiding van leerlingen. De raad meent dat talent in een zo vroeg mogelijk stadium ontwikkeld moet worden en dat ook het middelbaar beroepsonderwijs moet koersen op excellentie. In dit kader verzoekt de raad het kabinet aan te geven hoe het uitvoering zal geven aan de resolutie inzake de levenslange begeleiding in Europa die door de Europese Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten is aangenomen³³ (zie kader).

Levenslange begeleiding in Europa

De raad van de Europese Unie geeft aan dat begeleiding binnen het onderwijs moet helpen garanderen dat beslissingen van mensen inzake onderwijs en loopbaan goed gefundeerd zijn. Begeleiding behelst, in de context van levenslang leren, een serie activiteiten met behulp waarvan burgers van elke leeftijd in staat worden gesteld op elk moment van hun leven te bepalen waar hun capaciteiten, vaardigheden en interesses liggen, beslissingen te nemen ten aanzien van onderwijs, opleiding en werk en hun eigen levensloop te bestemmen in een leer-, werk- of andere omgeving waar deze capaciteiten en vaardigheden worden aangeleerd en/of ingezet. De Raad roept de lidstaten onder meer op om:

- waar nodig de bestaande begeleiding op nationaal niveau in de sectoren onderwijs, opleiding en werkgelegenheid te bestuderen in het licht van de

32 ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, op.cit., p. 90.

33 Raad van de Europese Unie, *Resolutie Levenslange begeleiding in Europa*, Brussel, 27-28 mei 2004.

resultaten van de door de Commissie, de OESO en de Wereldbank uitgevoerde evaluaties van het beleid inzake begeleiding;

- te trachten om daadwerkelijke samenwerking en coördinatie tot stand te brengen tussen verstrekkers van begeleiding op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau, teneinde de toegang tot begeleiding te verruimen en de samenhang ervan te garanderen, in het bijzonder voor risicogroepen;
- scholen, instellingen voor voortgezet en hoger onderwijs en opleidingsverstrekkers te stimuleren om technieken voor reflectief leren en autonoom leren te bevorderen teneinde jongeren en volwassenen in staat te stellen hun leer- en loopbaantraject doeltreffend zelf te bestemmen.

- Bron: Raad van de Europese Unie, 2004.

3 Vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs

3.1 Naar competentiegericht beroepsonderwijs

Achtergrond

Sinds de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 is het middelbaar beroepsonderwijs bezig met de omslag van een aanbodgerichte naar een meer vraaggerichte aanpak van de opleidingen. Het beroepsonderwijs moest een antwoord vinden op het dilemma dat de behoefte aan flexibel inzetbare en breed gekwalificeerde beroepsbeoefenaren sterk groeit en dat tegelijkertijd het belang van een nauwe aansluiting bij de beroepspraktijk toeneemt. Dat heeft ertoe geleid dat de aandacht van het leren van vakken is verschoven naar het leren van sleutelkwalificaties (i.c. de kerncompetenties) van een beroep¹. Een studentgerichte, meer integrale en competentiegerichte aanpak van de beroepsopleiding is nu centraal komen te staan².

Naar competentiegericht beroepsonderwijs

In juni 2002 presenteerde de Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (Colo) de kadernotitie *Samen werken aan leren*³, waarin staat dat iedere deelnemer aan het middelbaar beroepsonderwijs⁴ aan het eind van de opleiding dient te beschikken over drie typen competenties namelijk:

- Competenties die toegang geven tot de arbeidsmarkt.
- Leercompetenties voor de verdere ontwikkeling van 'responsief vakmanschap' in leer- en arbeidssloophanen. Onder responsief vakmanschap wordt verstaan vakmanschap dat tegemoetkomt aan de behoeften van de arbeidsmarkt en tegelijkertijd het individu de bagage geeft waarmee het zichzelf en zijn vakmanschap verder kan ontwikkelen⁵.
- Competenties om te kunnen functioneren als volwaardig burger.

In het begrip responsief vakmanschap komen de nieuwe eisen tot uitdrukking die aan arbeid worden gesteld. Het biedt een uitgangspunt voor een leven lang leren en het verhoogt de inzetbaarheid van werknemers in en tussen arbeidsorganisaties waardoor de werkzekerheid (in plaats van baan zekerheid) toeneemt. Innovatief is de omslag van kwalificaties naar competenties en de gevolgen die dat heeft voor de opzet van oplei-

1 SER-advies *Versterking secundair beroepsonderwijs*, publicatienr. 97/34, Den Haag, 2 juli 1997.

2 Mede naar aanleiding van een advies van ACOA, *Een wending naar kerncompetenties*, Den Bosch 1999.

3 Colo, *Samen werken aan leren, Naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*, Zoetermeer, juli 2002. De notitie is geschreven op verzoek van het ministerie van OCW en in overleg met de Bve Raad en Paepo.

4 De term secundair beroepsonderwijs als verzamelnaam voor de bbl-opleidingen (vroeger leerlingstelsel) en bol-opleidingen (vroeger middelbaar beroepsonderwijs) is in de literatuur en het spraakgebruik goeddeels vervangen door de wat gemakkelijker in het gehoor liggende term middelbaar beroepsonderwijs.

5 Colo, *Samen werken aan leren*, op.cit., p. 9.

dingen. De specifieke vakinhoudelijke competenties zorgen voor een goede start op de arbeidsmarkt. De meer algemene leer- en burgerschapscompetenties maken een verdere vakinhoudelijke doorgroei mogelijk en verhogen de zelfredzaamheid. Responsief vakmanschap op basis van competenties heeft belangrijke macro-effecten, omdat het de arbeidsmarkt flexibeler maakt (in termen van mobiliteit en substitutiemogelijkheden) en omdat het bijdraagt aan de sociale cohesie van de samenleving.

Competentiegericht beroepsonderwijs stelt eisen aan de inhoudelijke en organisatorische aspecten van het onderwijsproces en aan de noodzakelijke randvoorwaarden waarin het onderwijsproces is ingebed. De inspectie van het Onderwijs verwoordt het aldus⁶:

Een belangrijke ontwikkeling die al in gang is gezet, betreft de inrichting van de opleidingsstructuur op basis van competenties. Dit zal op termijn de plaats innemen van de gedetailleerde kwalificatiestructuur die deelnemers in een vroeg stadium in een te specifiek beroepsprofiel dwingt. Transfer⁷ van vaardigheden naar diverse beroepspraktijken wordt bepalend voor de inrichting van de opleidingen. Transfer van vaardigheden naar een grotere range van beroepspraktijken en de ontwikkeling van het lerend vermogen van de deelnemer wordt daarbij belangrijk. Het binnenschools leren staat ten dienste van de ontwikkeling van bredere praktijkgerichte competenties en vaardigheden die een transfer van een specifieke buitenschoolse praktijksituatie naar verwante beroepspraktijken eenvoudig mogelijk maakt. De continue switch en afstemming tussen situatiegebonden praktijken en situatieoverstijgende competenties zou ertoe moeten leiden dat opleidingen niet langer een fuik vormen naar een te gedetailleerd beroepsprofiel. De deelnemer krijgt daarbij meer mogelijkheden om zijn eigen keuzeprocessen te sturen. De helderheid van de beroepsprofielen zoals de kwalificatiestructuur die heeft opgeleverd blijft ook bij competentiegericht leren van belang. Het blijft essentieel dat de deelnemer zich een juist beeld vormt van het beroep of beroepenveld waar hij voor wordt opgeleid.

Inhoudelijk gaat het om de eerder genoemde verschuiving naar een meer integrale, probleemgestuurde aanpak. Organisatorisch, maar ook inhoudelijk, vraagt het leren in praktijksituaties (de beroepspraktijkvorming) veel meer aandacht. Competenties moeten ook in de specifieke context van het beroep worden ontwikkeld en toegepast: de praktijk stuurt het onderwijsproces.

Door deze ontwikkeling is het aantal actoren dat invloed uitoefent op het onderwijs groter geworden en is het samenspel belangrijker geworden om aan de vereisten van competentiegericht beroepsonderwijs te voldoen. Dat vormt op zichzelf een prikkel om te zoeken naar een vorm om structuur te geven aan de elkaar aanvullende verantwoordelijkheden.

6 Inspectie van het Onderwijs, *Voortijdige schoolverlaters in het middelbaar beroepsonderwijs*, op.cit., p. 14.

7 Transfer heeft (in de leerpsychologie) betrekking op de overdracht van kennis en vaardigheden van de ene situatie naar de andere. Transfer is naast complexiteit en zelfstandigheid een dimensie op grond waarvan competenties naar niveau kunnen worden ingedeeld.

Sterke rol sociale partners

Sociale partners zijn in diverse geïnstitutionaliseerde sectorale verbanden (O&O-fondsen, cao-afspraken, kbb's) sterk betrokken bij de opbouw van het competentiegerichte beroepsonderwijs. Onder verantwoordelijkheid van sociale partners, meestal in samenwerking met de kbb's wordt nauwkeurig onderzoek gedaan naar ontwikkelingen in de beroepspraktijk⁸. Stapsgewijs worden kerntaken, kernopgaven en competenties in kaart gebracht en in overleg met onderwijsinstellingen worden beroepscompetentieprofielen opgebouwd. Institutionele voorzieningen vergemakkelijken dat overleg (paritaire commissies) en de landelijke coördinatie van activiteiten (Coördinatiepunt kwalificaties beroepsonderwijs). Naast dit coördinatiepunt heeft de Bve Raad (met ingang van 1 januari 2004) een onafhankelijk procesmanagement ingericht voor het herontwerp beroepsonderwijs. In onderstaand kader is een beeld gegeven van de opbouw van de kwalificatiestructuur.

De opbouw van de competentiegerichte kwalificatiestructuur

De kwalificatiestructuur is niet veel anders dan de verzameling van alle vastgestelde kwalificatieprofielen. *Kwalificatieprofielen* beschrijven (op een gestandaardiseerde manier) de competenties waarover een beginnend beroepsbeoefenaar moet beschikken. Een kwalificatieprofiel bestaat uit een beroepscompetentieprofiel (soms meerdere), een leerprofiel en een burgerschapsprofiel. De profielen geven aan wat geleerd moet worden (niet hoe het geleerd moet worden). Het *beroepscompetentieprofiel* beschrijft de kerntaken van de beroepsbeoefenaar, de opgaven waar hij of zij regelmatig mee geconfronteerd zal worden en de competenties die nodig zijn om te kunnen presteren.

Beroepscompetentieprofielen worden onder verantwoordelijkheid van sociale partners opgesteld aan de hand van nauwkeurig onderzoek naar de ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Meestal gebeurt dat in samenwerking met de kbb's. Vervolgens wordt nagegaan welke beroepscompetentieprofielen op grond van verwantschap kunnen worden geclusterd tot één kwalificatieprofiel. Binnen het kwalificatieprofiel kan het oorspronkelijke beroepscompetentieprofiel herkenbaar zijn als een naar inhoud en/of niveau gedefinieerde uitstroomvariant. Zodoende bestaat een kwalificatieprofiel veelal uit een kerndeel, verschillende uitstroomdifferentiaties en een vrije ruimte die met ongeveer 20 procent van de nominale opleidingstijd kan worden ingevuld. Een uitstroomdifferentiatie mag maximaal 30 procent van de nominale opleidingstijd beslaan. Clustering draagt ertoe bij dat het aantal kwalificatieprofielen kan worden beperkt tot maximaal 300 (minder dan de helft van het huidige aantal) terwijl de structuur herkenbaar en transparant blijft (herkenbaar civiel effect), niet tot een keurslijf dwingt en

8 Colo, *Tijdens verbouwing geopend. Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, Zoetermeer 2004.

(regionale) differentiaties toestaat. Uitstroombifferentiaties zijn idealiter herkenbaar, flexibel en actueel.

De kbb's zijn verantwoordelijk voor de samenhang in de kwalificatiestructuur. Regie en coördinatie van de gezamenlijke activiteiten zijn opgedragen aan het Coördinatiepunt kwalificaties beroepsonderwijs. Dit coördinatiepunt is bij het Colo ondergebracht.

Kwalificatieprofielen worden door de minister vastgesteld op voorstel van het bestuur van een kbb. De inhoud en totstandkoming van een kwalificatieprofiel worden in een *kwalificatiedossier* beschreven en verantwoord. Het kwalificatiedossier is de basis op grond waarvan het bestuur het kwalificatieprofiel voor erkenning aan de minister voordraagt. Het bestuur laat zich daartoe eerst adviseren door een paritaire Commissie beroepsonderwijs bedrijfsleven. Deze commissie is ingesteld om overeenstemming te bereiken over de kwalificatiedossiers en bestaat uit vertegenwoordigers afkomstig uit het bedrijfsleven en afkomstig uit het onderwijs.

Op basis van de vastgestelde kwalificatieprofielen gaan de onderwijsinstellingen aan de slag. Zij zijn verantwoordelijk voor het ontwerp en de inrichting van de opleidingstructuur en de opleidingen. Het Onafhankelijk procesmanagement herontwerp beroepsonderwijs vervult de rol van aanjager, ondersteuner en facilitator en wordt inhoudelijk ondersteund door een advies- en klankbordgroep.

- Bron: Colo, *Tijdens de verbouwing geopend. Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, Zoetermeer, juni 2004.

De innovatieve kracht van het nieuwe stelsel ligt ook in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (zie ook deel 2). Samenwerking is noodzakelijk omdat de vernieuwing van het beroepsonderwijs de input nodig heeft uit de praktijk van de beroepsbeoefening en uit de ervaringen van het onderwijs. Door het inbouwen van goede feedbackmechanismen kunnen kbb's direct profiteren van de eerste ervaringen die door onderwijsinstellingen met de nieuwe concepten zijn opgedaan. Nadrukkelijk zijn als doelstellingen van het vernieuwingsproces opgenomen de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs, verlaging van de voortijdige schooluitval en verbetering van de aansluiting met de andere partners in de beroepskolom (vmbo en hbo) en de verankering daarvan in de onderwijsprogramma's. De rol van alle partijen in het proces is vastgelegd in het convenant *Aan de slag!*⁹.

De invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur zal enige tijd vergen. Verwacht wordt dat er in 2005 nog deelnemers zijn die de studie aanvangen onder het oude regiem, maar

9 Colo, Bve Raad en Paepson, *Aan de slag! Met dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, 1 oktober 2003.

vanaf 2006 zal het aantal diploma's op basis van competentiegericht beroepsonderwijs gestaag toenemen¹⁰.

3.2 Doorlopende leerwegen in de beroepskolom

De noodzaak om te komen tot een betere doorstroming in de beroepskolom hangt samen met de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Door de grote vraag naar mensen met een hogere praktijkgerichte opleiding – onder meer door de opmars van de ICT – is de vraag naar middelbaar en hoger opgeleide arbeidskrachten sterk toegenomen.

Aan die vraag kan niet worden voldaan. De route naar het hbo via vwo of havo is verzadigd. De route naar het hbo via het mbo stagneert. Te veel leerlingen vallen uit of kiezen niet voor een vervolgopleiding. De stand van zaken is dat meer dan 40 procent van de leerlingen de korte opleidingen (mbo 1 en 2) en ongeveer een derde de lange opleidingen ongediplomeerd verlaten¹¹. Ongeveer een kwart van de leerlingen met een korte opleiding stroomt door naar een lange opleiding.

De doorstroom naar het hbo vanuit de mbo 4-opleidingen bedraagt volgens gegevens die de Commissie-Boekhoud hanteert bijna 40 procent. *Koers BVE* geeft aan dat dit percentage inmiddels rond 45 procent schommelt¹². In *Koers BVE* wordt opgemerkt dat de *indirecte* doorstroom de afgelopen jaren een licht stijgend aandeel uitmaakt van dit percentage. Dit vestigt de aandacht op het belang van doorstroom in de postinitiële fase (een leven lang leren).

De Commissie-Boekhoud¹³ heeft laten zien dat er door bevordering van de doorstroming nog kwalificatiewinst is te behalen. Daarbij gaat het uiteraard niet alleen om het sturen van de keuze voor het hbo na de lange mbo-opleidingen. Het gaat om de opwaardering van het onderwijsproces door het terugdringen van de ongediplomeerde uitval, beïnvloeding van de doorstroming uit het vmbo naar het mbo en het bevorderen van de keuze voor de lange mbo-opleiding (mbo 3 en 4) door deelnemers die daarvoor de capaciteiten hebben.

Al met al is de conclusie dat in de initiële fase kwalificatiewinst (in de zin van stijging van het aantal gediplomeerden op elk eindniveau) vooral moet worden gezocht in het tegengaan van voortijdige schooluitval. Het ontbreken van goed landelijk cijfermateriaal

10 P. Cras en R. van Gils (procesmanagement), *Voortgangsrapportage en voorstellen voor vervolg. Implementatie competentiegerichte kwalificatiestructuur*, juni 2003.

11 Dit betekent niet dat al deze leerlingen tot de arbeidsmarkt toetreden. Een groot aantal van hen stroomt door naar andere opleidingen. Een deel echter betreedt zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt (in 2000 ruim 15 procent van de 18-24-jarige schoolverlaters).

12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 94.

13 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De doorstroomagenda in de praktijk. Uitwerking doorstroomagenda beroepsonderwijs advies Commissie-Boekhoud*, augustus 2002.

en van eenduidige definities maakt het overigens lastig om inzichtelijk te maken of het lukt het voortijdig schoolverlaten terug te dringen¹⁴.

Het Platform Beroepsonderwijs

De betrokkenheid van het veld bij de doorstroomproblematiek heeft onder meer vorm gekregen door de instelling van Het Platform Beroepsonderwijs. Bij het Platform zijn betrokken de HBO-raad, Colo, de Bve Raad (en via hen ook de AOC raad) en twee organisaties uit het voortgezet onderwijs namelijk Schoolmanagers_VO en VSWO. Het Platform heeft een vernieuwende en stimulerende functie en inventariseert en benut *best practices*.

Het Platform richt zich op vernieuwing van de beroepskolom door de loopbaan van de deelnemer centraal stellen. Die loopbaan moet zo min mogelijk belemmerd worden door structuren en programma's. Beroepsonderwijs moet vooral maatwerk worden. Om de doorstroming te bevorderen zal het Platform regionale initiatieven en regionale netwerken ondersteunen. Doorstroming is niet de enige ambitie die het Platform zich gesteld heeft. Het Platform streeft naar een nieuwe, meer eigen pedagogiek en didactiek, met nieuwe combinaties van leren en werken, zodat het onderwijs niet alleen effectiever wordt maar ook aantrekkelijker, waardoor minder leerlingen en studenten voortijdig uitstromen (zie inzet)¹⁵.

De ambities van Het Platform Beroepsonderwijs

Het Platform stelt zich het volgende ten doel:

In 2009 is de gang door de beroepskolom een zeer aantrekkelijke route. In uitdagende leeromgevingen binnen en buiten de school, wordt in de praktijk en aan de hand van praktijksituaties geleerd. In nauwe samenwerking tussen scholen en bedrijfsleven zijn competentieroutes ontwikkeld. Hierbij zijn institutieovergangen of verandering van werkomgeving geen breukvlakken, maar verruiming van mogelijkheden. De leerling/deelnemer/student wordt uitgedaagd zelf vorm te geven aan de eigen leerroute op basis van transparante begincompetenties en beoogde eindcompetenties. Een flexibel stelsel van assessments en examens maken een opbouw van een eigen portfolio mogelijk. Mede door de continue wisselwerking tussen school en bedrijfsleven maakt de leerling/deelnemer/student de voor hem of haar relevante keuzes. Die wisselwerking gaat een leven lang door.

- Bron: Het Platform Beroepsonderwijs.

14 Zie Het Platform Beroepsonderwijs, *Activiteitenplan 2004*, 19 december 2003, p. 5.

15 Het Platform Beroepsonderwijs, *Activiteitenplan 2004*, op.cit., pp. 7-8.

Institutionele vernieuwing

De inzet van *Koers BVE* is niet alleen inhoudelijke vernieuwing van het beroepsonderwijs maar evenzeer institutionele vernieuwing. Dat laatste komt onder meer tot uitdrukking in het streven naar een andere vormgeving en een andere positie voor de beroepspraktijkvorming en in de wens te komen tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

In de middellangetermijnverkenning beroepsonderwijs geeft het kabinet verschillende opties voor institutionele vernieuwing aan¹⁶. Institutionele vernieuwingen zijn nodig om het grensverkeer tussen vmbo en mbo en tussen mbo en hbo te kunnen intensiveren. Voor doorlopende leerwegen zijn in het *Impulsprogramma* extra middelen ter beschikking gesteld aan het beroepsonderwijs. De inzet van deze middelen wordt gemonitord, de resultaten zullen nog in 2004 bekend worden gemaakt. Om het rendement van deze middelen te bepalen, worden de indicatoren gebruikt: slaagkans en doorstroomkans tussen vmbo-mbo en mbo-hbo¹⁷.

Vmbo-mbo

Voor het vmbo is het belangrijk dat het zijn positie in de regio kan versterken door regionale arrangementen in het onderwijsaanbod op te nemen en de afstemming op de behoefte van het bedrijfsleven te verbeteren. Meer vrije ruimte betekent dan ook meer ruimte voor afstemming met het mbo, zodat de doorstroming beter uit de verf komt. De minister heeft al in 2002 een wetswijziging aangekondigd om dit mogelijk te maken. Anno 2004 is het een belangrijk thema in *Koers VO, De leerling geboeid, de school ontketend*. Modernisering van de Wet op het voortgezet onderwijs zal afrekenen met belemmerende regelgeving om zo scholen beter in staat te stellen in te springen op de nieuwe eisen die de samenleving hun stelt¹⁸.

Intussen ontwikkelen zich nieuwe vormen van samenwerking tussen vmbo en mbo. Vmbo-scholen en mbo-instellingen ontwikkelen doorlopende leerwegen naar een startkwalificatie, soms binnen één instelling, soms door een combinatie van instellingen met een overloop vanuit vmbo naar mbo.

Uit een evaluatie van het *Impulsprogramma vmbo* blijkt dat sociale partners te spreken zijn over de gehanteerde aanpak en de resultaten die met onderwijsinhoudelijke vernieuwing zijn bereikt¹⁹. Via de O&O-fondsen zijn zij ook financieel bij impulsprojecten betrokken. Maar er is ook kritiek. De samenwerking met het bedrijfsleven kan intensiever en over de afstemming met ROC's bestaan zorgen: de geïntegreerde aanpak en het maatwerk die binnen het vmbo worden ontwikkeld, krijgen nog onvoldoende navolging binnen het

16 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Van binnen naar buiten. De innovatie van het beroepsonderwijs in een hogere versnelling. Middellange termijnverkenning beroepsonderwijs*, Den Haag, juli 2002, p. 13 e.v.

17 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 62.

18 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag, 18 juni 2004, p. 15.

19 R. van der Aa, M. Arents, J. de Voogd, *Het vmbo in de lift. Audit Impulsprogramma vmbo. Eindrapport*. ECORYS-NEI, Rotterdam, juli 2004, p. 18.

mbo. Leerlingen krijgen daardoor op het mbo soms te maken met minder gedifferentieerde leertrajecten en meer klassikaal onderwijs dan zij inmiddels gewend zijn. Dat werkt demotiverend.

Ook sluiten de onderwijsprogramma's van het vmbo nog niet goed aan op de kwalificatiestructuur van het mbo. Sociale partners bepleiten continuering van de *Impulsgelden*, welke eventueel overgeheveld kunnen worden naar innovatieprogramma's (zie ook deel II). Zij constateren bovendien dat meer synergie-effecten kunnen worden bereikt door een betere verspreiding van informatie.

Mbo-hbo

Op het grensvlak van mbo en hbo zijn meerdere initiatieven genomen om tot een betere aansluiting en minder inefficiënte overlap in leertrajecten te komen. Een ideaaltypische benadering is om aan te sluiten bij reeds aanwezige competenties van de deelnemer en daaromheen het leerproces op te bouwen. Dat sluit goed aan bij de ontwikkeling naar vraaggestuurd onderwijs. In essentie gaat het om de mogelijkheid voor de deelnemer om zelf het leerproces te sturen, waarbij overigens niet alleen de deelnemer, maar ook de afnemer op de arbeidsmarkt als vragende partij moet zijn betrokken. Al meerdere jaren loopt er op dat gebied een aantal experimenten in het hbo (dual onderwijs/voucher-experiment, persoonlijke ontwikkelingsplannen) maar het Platform Beroepsonderwijs constateert dat het tot nu toe geen grote omvang heeft genomen.

Het Platform meent dat door de invoering van de bachelor/master-structuur en de accreditatie het karakter van het hoger beroepsonderwijs als onderdeel van het hoger onderwijs wordt onderstreept. Deze identiteit als 'hoger onderwijs' stond in het verleden nogal eens op gespannen voet met een identiteit als 'beroepsonderwijs'. Het Platform meent dat in de komende jaren die combinatie juist een kracht kan worden, omdat het hbo steeds nadrukkelijker is aangewezen op instroom via de beroepskolom. Daarmee zou het beroepsonderwijs een sterke imagoverbetering kunnen ondergaan.

Het Platform wijst er verder op dat als er sprake is van deficiënties bij mbo-afgestudeerden, de drempel naar het hbo hoog kan zijn. Er is behoefte aan een tussenniveau tussen het mbo- en het bachelordiploma (mbo-plus, junior bachelor). Opleidingen spelen hierop in door respectievelijk via zomercursussen of extra programma's deze deficiënties weg te werken.

Ook een kortere studieduur door geïntegreerde routes mbo-hbo kan positief uitwerken op de doorstroom vanuit het mbo. Het project *Geïntegreerde longitudinale leerwegen mbo-hbo* heeft ertoe geleid dat een aantal koppels van mbo-hbo-opleidingen verwant is verklaard (verwantschapsregeling). Deelnemers die deze leerwegen volgen, komen dan in aanmerking voor een substantiële vrijstelling tot 42 studiepunten. Naar verwachting ruim 20 procent van de mbo-instroom in het hbo zou hiervan kunnen profiteren. De verwantschapsregeling bekort de totale studieduur met een jaar en daarmee ook de bekostiging en studiefinanciering, waardoor de regeling ook een bezuinigingskarakter heeft. De rege-

ling biedt echter geen oplossing voor de doorstroming tussen niet-verwant verklaarde opleidingen.

Zowel over het tegengaan van voortijdige uitval als over de doorstroom naar het hbo zijn nog geen evaluatiegegevens bekend. Wel is er onzekerheid over de mogelijkheid de doorstroom vanuit het mbo naar hbo substantieel verder op te vijzelen. Dit hangt volgens het *Werkboek versterking doorstroom* samen met de vraag of er in het mbo nog sprake is van een onbenut potentieel²⁰.

Het Werkboek pleit ervoor deelnemers in het mbo vroegtijdig en gestructureerd te confronteren met een vervolgstudie binnen het hbo. Vroegtijdige confrontatie is nodig omdat veel mbo'ers niet verder gaan, ook als zij daar wel de capaciteiten voor hebben. Ook komt het veelvuldig voor dat deelnemers, die minder capaciteiten hebben of onvoldoende gemotiveerd zijn en toch de stap naar de vervolgopleiding zetten of een verkeerde keuze maken, vroegtijdig en definitief afhaken. Van een versterking van de studieloopbaanbegeleiding kan een zelfselecterende werking uitgaan. Deelnemers wordt een middel aangereikt met behulp waarvan zij kunnen bepalen of studeren binnen het hbo zinvol is en welke richting het best bij hen past. Overigens blijkt dat mbo'ers die doorstromen in het hbo het niet slechter doen dan havisten. Het Werkboek wijst erop dat waar mbo'ers soms tekortschieten in leerstijl, cognitieve vermogens of specifieke vaardigheden, zij dit vaak compenseren met een hoge motivatie.

Het Werkboek pleit voor een stevig ontwikkelde onderwijsvisie van zowel mbo- als hbo-instellingen om ervoor te zorgen dat door planvorming op regionaal niveau de doorstroming hoog op de beleidsagenda blijft. Doorstroming wordt immers bedreigd doordat de institutionele settings waarin beide onderwijssoorten opereren sterk van elkaar verschillen en de opleidingen qua breedte flink uiteen kunnen lopen. Vaak wordt nog onvoldoende geprofiteerd van *best practices*; het *not-invented-here*-denken staat dat nog wel eens in de weg.

Het feit dat van alle doorstromers minder dan de helft een verwante opleiding kiest maakt de aansluitingsproblematiek ook niet makkelijker en vraagt om oplossingen op een hoger niveau dan de opleiding. Bovendien bestaat het gevaar dat mbo's zich vooral zullen oriënteren op aansluiting met het nieuwe vmbo, terwijl hbo-instellingen prioriteit leggen bij de invoering van de bamastructuur en zich vooral willen profileren naast het wo. Dit pleit ervoor dat samenhang wordt nagestreefd in de verschillende planningsdocumenten van het departement: *Koers VO*, *Koers BVE* en *HOOP*.

Koers BVE zet in op de volgende acties:

- Meer ruimte voor maatwerk doordat de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo ook beter aansluit op het vmbo en het hbo.

20 P. Gransbergen, R. Baarda (red.), *Werkboek versterking doorstroom van mbo naar hbo. Uitgangspunten, modellen, instrumenten*. Den Haag, juni 2004, p. 9.

- Deregulering: met HBO-Raad en Bve Raad (en de instellingen) worden afspraken gemaakt over de doorstroom van mbo naar hbo. In dat kader wordt besproken onder welke voorwaarden de verwantschapsregeling kan worden afgeschaft. Daarnaast zullen met de HBO-Raad en de Bve Raad afspraken worden gemaakt over toelatingsvoorwaarden van personen met een mbo-3-diploma, die nu formeel geen toegang tot het hbo hebben.

Op verzoek van de onderwijsinstellingen wordt een aantal belemmeringen tussen het vmbo en het mbo weggenomen. Het gaat om de volgende acties:

- Verbreding van de leerwerktrajecten in het vmbo.
- Introductie van de assistentroute in het vmbo met ingang van het schooljaar 2004/2005. Deze route is alleen toegankelijk voor de eigen leerlingen van de desbetreffende vmbo-school.
- Gemakkelijker tussentijds overstappen van vmbo naar mbo doordat de bekostiging met de deelnemer mee kan gaan van scholen in het voortgezet onderwijs naar ROC's (dit vereist een wetwijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarmee inmiddels is gestart).
- Experimenten met brede competenties binnen het assistentniveau om de deelnemers te bedienen die vooral aan het begin van hun beroepsopleiding nog niet gericht voor een beroep kiezen.
- Overleg met de Bve Raad over de mogelijkheid om een bepaalde categorie jongeren via werk hun startkwalificatie te laten halen in plaats van via onderwijs (portfolio, EVC).

Deze acties, gericht op doorlopende leerlijnen, extra ondersteuning en brede competenties op niveau 1, zijn vooral bedoeld om de categorie risicodeelnemers op adequate wijze te bedienen²¹.

Koers BVE gaat ervan uit dat al met al partijen en onderwijsinstellingen nu de instrumenten in handen hebben om de doorstroomambities te realiseren. In elk geval kan uit *Koers BVE* en *Koers VO* de conclusie worden getrokken dat de overheid bereid is het pad van deregulering (binnen nader af te spreken kaders) verder op te gaan.

3.3 Opvattingen van de raad

Competentiegericht beroepsonderwijs

De raad ziet de overgang naar het nieuwe, competentiegerichte beroepsonderwijs als een belangrijke inhoudelijke uitdaging voor het beroepsonderwijs in de komende jaren. De dynamiek in beroepen en taken van de beroepsbeoefenaar vereist een grotere mate van flexibiliteit en maatwerk. Het optimaliseren van de vakbekwaamheid, het verbeteren van de doorstroom en het verminderen van de uitval zijn daarbij de belangrijkste doelen. Het competentiegerichte beroepsonderwijs vormt hier een antwoord op.

21 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op. cit., p. 41.

De invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur met brede kwalificatieprofielen komt ook tegemoet aan het nadeel van de huidige versnippering van opleidingen die voortvloeit uit de 'oude' structuur. Dat maakt, onder voorwaarde van een goede en tijdige voorlichting, de richtingkeuze voor de deelnemers een stuk gemakkelijker.

De raad acht het op competenties gerichte beroepsonderwijs noodzakelijk om de slag naar de kenniseconomie te kunnen maken. Competentiegericht onderwijs is responsiever op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, transparanter voor deelnemers en afnemers, en flexibeler voor de inrichting van het onderwijs.

De nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur stelt eisen aan het onderwijspersoneel. Competentiegericht onderwijs vraagt bijvoorbeeld om een geheel andere wijze van leren en dus om een heel andere didactiek. Van de docenten wordt een andere rol gevraagd, namelijk één die aansluit bij de diversiteit aan (leerstijlen van de) deelnemers. Zij moeten daarop goed worden voorbereid. Dit onderwerp krijgt in deel II (hoofdstuk 8 over ondernemerschap) verdere uitwerking.

Maar ook van sociale partners wordt een grote betrokkenheid gevraagd. De staatssecretaris heeft in aanvulling op de adviesaanvraag de raad verzocht antwoord te geven op de vraag of de betrokkenheid van het bedrijfsleven voldoende is gewaarborgd en of gewaarborgd is dat de beroepscompetentieprofielen, waarvoor de sociale partners verantwoordelijk zijn, van voldoende kwaliteit zijn. Hij verwijst daarbij naar het voorstel van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur²² (zie ook bijlage 2).

In antwoord op de brief van de staatssecretaris constateert de raad dat in de institutionele randvoorwaarden de verantwoordelijkheid van sociale partners goed is aangegeven en dat als zodanig de inbreng van sociale partners in de procedure formeel op een goede manier is benoemd. De uitgangspositie is dus afdoende geregeld. Dat wil nog niet zeggen dat sociale partners (in de paritaire commissie) op de juiste manier van die mogelijkheid gebruik zullen of kunnen maken. Dit hangt onder meer af van de vraag of de paritaire commissies met voldoende zorg worden samengesteld²³ en of sociale partners in voldoende mate draagvlak voor hun inbreng in de paritaire commissies kunnen verwerven. Dit draagvlak moet zowel in branches en sectoren als bij het regionale bedrijfsleven worden gevonden.

22 Stuurgroep Kwalificatiestructuur, *Tijdens verbouwing geopend. Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor een dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, Colo, Zoetermeer 2004.

23 Dit punt van zorg wordt onder de aandacht van het kabinet gebracht door ACOA. Zie: ACOA, *Eindadvies inzake het voorstel van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur*, 's-Hertogenbosch, 25 oktober 2004, p. 8.

Zowel de paritaire commissies²⁴ als de kenniscentra zullen hier actief op in moeten spelen. Daarop aansluitend staat niet vast dat de eerdere inbreng van het bedrijfsleven in het vervolg van het proces – bij de operationalisering van de competentiegericht kwalificatieprofielen in opleidingen en examens – op een juiste manier zal worden vormgegeven. Voor onderwijsinstellingen ligt hier de taak om ook in de uitwerking van de kwalificatiestructuur de structurele betrokkenheid van het bedrijfsleven te organiseren. Daardoor komt de aansluiting bij de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt in het onderwijsproces beter uit de verf. Een mogelijkheid daartoe ligt in de samenwerking van partijen voor de beroepspraktijkvorming.

De vraag of de institutionele setting naar behoren functioneert, moet worden beantwoord door ook de uitvoering bij de evaluatie van het proces te betrekken.

De raad meent dat de opbouw van de competentiegericht opleidingenstructuur voldoende flexibiliteit heeft om een structurele inbreng van sociale partners te waarborgen. De uitstroombifferentiatie in het kwalificatieprofiel biedt daar alle ruimte voor. In aanvulling daarop zullen sectoren en kbb's de landelijke herkenbaarheid van de beroepsprofielen en de daaraan verbonden diploma's moeten bewaken.

De mogelijkheden die de nieuwe structuur biedt moeten evenwel ook worden benut. De raad acht het van belang dat de duurzame en niet-vrijblijvende betrokkenheid van het onderwijs naar het sectorale en regionale bedrijfsleven en visa versa ook in meer verplichtende zin wordt vastgelegd (zie hoofdstuk 4).

In formele zin moet de overheid bijsturen als de resultaten structureel en over de hele linie onder de maat blijven. In materiële zin moet worden gestuurd op regio's die de mogelijkheden onvoldoende benutten, de aansluiting op de arbeidsmarkt missen en hun ambities niet waarmaken.

De invoering van het competentiegericht beroepsonderwijs zal de komende tijd veel zorg vragen en een nauwe betrokkenheid van de overheid vergen. Afgesproken is eerder dat de invoering van de nieuwe competentiegericht kwalificatiestructuur medio 2006 zal zijn voltooid. Inmiddels wordt eerder aan medio 2007 of 2008 gedacht. De raad vraagt het kabinet de planning strakker in de hand te houden en waar nodig faciliterend steun te bieden. In *Koers BVE* wordt dit als volgt aangegeven:

De nationale overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid in het proces voor de randvoorwaarden, zoals het aanpakken van de wetgeving, het creëren van ruimte voor proeftuinen (waarin het nieuwe ontwerp in de praktijk kan worden getest) en het ter beschikking stellen van financiële middelen voor de implementatie en het procesmanagement²⁵.

24 De Paritaire Commissies Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (paritaire commissies) vormen het platform voor de dialoog tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. De paritaire commissies zijn in het voorjaar van 2004 door de kenniscentra ingesteld. De doelstelling van een paritaire commissie is overeenstemming te bereiken over de inhoud van kwalificatiedossiers. Zie Stuurgroep Kwalificatiestructuur, *Tijdens verbouwing geopend*, op.cit., p. 18.

25 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 32.

De spoedige totstandkoming van een vernieuwend wetgevend kader is hiermee in het vooruitzicht gesteld en de raad gaat ervan uit dat het procesmanagement daadwerkelijk de ondersteuning zal krijgen om de eindstreep op tijd te halen. Waar nodig moet er voldoende armslag zijn voor experimenten en proeftuinen. De resultaten ervan moeten in de implementatiefase worden meegenomen²⁶.

De raad acht het noodzakelijk dat het kabinet de vinger aan de pols houdt en nagaat of de nieuwe kwalificatiestructuur voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen en kwaliteitseisen.

Doorlopende leerwegen in de beroepskolom

Koers BVE geeft aan dat het concept van de beroepskolom zinvol is gebleken om een aantal schotten tussen de onderwijsvormen te verwijderen. Daardoor kan het beroepsonderwijs naast het algemeen vormend onderwijs een ‘koninklijke route’ worden naar het hoger onderwijs. De raad steunt die zienswijze van harte. In Koers BVE wordt aangegeven dat de inhoud daarom is afgestemd op HOOP en Koers VO. Voor het realiseren van de doorlopende leerwegen heeft het kabinet extra geld ter beschikking gesteld.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de bve-sector en in het voortgezet onderwijs geven meer ruimte aan de instellingen om met elkaar tot afspraken te komen. Het kabinet gaat ervan uit dat de onderwijsinstellingen daarmee voldoende middelen in handen hebben om de doorlopende leerwegen te realiseren.

De raad meent echter dat er meer nodig is.

Eerst en vooral moeten de onderwijsprogramma’s beter aansluiten bij het vervolgonderwijs, waarbij dan de toegang tot dat vervolgonderwijs gegarandeerd is. Inhoudelijk moeten bijvoorbeeld de exameneisen van het vmbo aansluiten bij de eisen van de kwalificatiestructuur van het mbo. Om dat te bereiken moet het vmbo betrokken zijn bij de uitwerking van de kwalificatiestructuur van het mbo. Het hbo moet zich er beter van bewust worden dat het mbo in kwantitatieve zin een aantrekkelijke rekruteringsbron is voor nieuwe studenten²⁷. Dat betekent dat aansluiting op het mbo beter moet worden geregeld. In de praktijk zijn hogescholen vooral in de weer met de aansluiting op het wo.

Het mbo kan doorstroming bevorderen door in de niveau-4-pakketten – die formeel toegang geven tot het hbo – ook feitelijk doorstroomelementen als aparte optie aan te bieden. Dat mag overigens niet ten koste gaan van het beroepskwalificerende karakter van de opleiding.

26 De ACOA stelt voor om de ‘definitieve’ vaststelling van de nieuwe kwalificatieprofielen eerst te laten plaatsvinden na afloop van een jaar uitproberen in proeftuinen. Het voordeel hiervan is dat leerervaringen uit de praktijk meegenomen kunnen worden en dat alle paritaire commissies op dat tijdstip ‘warm’gelopen zijn. Zie: ACOA, *Eindadvies inzake het voorstel van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur*, op.cit., p. 8.

27 In een aantal regio’s zijn goede voorbeelden te vinden van de samenwerking tussen hbo- en mbo-instellingen.

Verbetering van de aansluiting maakt tevens direct overleg tussen de betrokken docenten in de verschillende onderwijssectoren noodzakelijk, onder meer om een ‘warme overdracht’ van deelnemers van de ene aan de andere onderwijsinstelling mogelijk te maken. Dat overleg is ook nodig gegeven het feit dat de institutionele randvoorwaarden waarbinnen de onderwijssoorten opereren, sterk verschillen. Meer intensieve contacten kunnen cultuur- of zo men wil waarderingsverschillen tussen de verschillende sectoren uit de weg ruimen.

Het is noodzakelijk na te gaan in welke mate de huidige bekostigingssystematiek een goede doorstroming in de weg staat. Naar de opvatting van de raad dient de systematiek van de bekostiging bij te dragen aan de realisering van de gestelde doelen²⁸. De regelgeving (dus met inbegrip van de bekostigingsregels) moet toestaan dat het bij een tussentijdse overstap naar vervolgonderwijs gemakkelijker wordt om over en weer personeel, middelen en gebouwen in te zetten.

Als de eisen van onderwijs- en examenprogramma’s binnen de beroepskolom op elkaar aansluiten, is het naar de mening van de raad niet nodig om door ingewikkelde en in feite oneigenlijke tussenmomenten of tussenniveaus doorstroom te vergemakkelijken of deficiënties op te vangen, zoals bepleit door Het Platform Beroepsonderwijs (zie paragraaf 3.2). Het civiel effect van dergelijke varianten is onduidelijk²⁹. De raad is daarbij overigens geen voorstander van een drempelloze toegang tot het hbo. Wel acht hij het vooralsnog gewenst dat de verwantschapsregeling behouden blijft. Dit houdt de noodzaak in stand om voor een aantal verwante studierreinen tot een goede afstemming te komen, terwijl tevens sprake is van een kortere totale studieduur. Dit element dient meegewogen te worden in het totaal van maatregelen en bestuurlijke afspraken die erop gericht zijn om de doorstroom te verbeteren³⁰.

Van belang is dat het *concept van de leerloopbaan* wordt ontwikkeld en in de praktijk gebracht. Dit concept moet mensen de kans bieden om binnen verschillende leeromgevingen hun weg te vinden en keuzen te maken. Een leerloopbaan binnen een doorlopende leerlijn vmbo-mbo-hbo moet een aantrekkelijke leerroute worden met uitdagende leeromgevingen zowel binnen de onderwijsinstelling als in de praktijk. Het onderwijs heeft het daar overigens moeilijk mee. De Inspectie van het Onderwijs vermeldt dat de inspanningen om vernieuwend onderwijs te geven weliswaar merkbaar zijn tijdens sommige lessen, maar dat deze veelal nog niet leiden tot zelfsturing van het leerproces door de deelnemer³¹. Meer in het algemeen constateert de Inspectie dat het onderwijs nog te

28 Zie ook: Onderwijsraad, *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*, Den Haag, september 2004, p. 51.

29 Deze opvatting van de raad staat los van de discussie over Associate Degree.

30 Zie ook: ACOA, *Eindadvies inzake het voorstel van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur*, op.cit., p. 6. De ACOA stelt voor te komen tot clustering van kwalificatieprofielen in relatie tot (sub)sectoren van het hbo. Vervolgens kan door de onderwijsinstellingen gewerkt worden aan de realisering van daadwerkelijke doorstroommogelijkheden.

31 Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2002/2003*, Utrecht, 14 april 2004.

weinig uitdagend en passend is, getuige de reactie van veel deelnemers om het onderwijs voortijdig de rug toe te keren.

Er is dus nog een lange weg te gaan voordat het adagium ‘de leerling centraal’ ook gerealiseerd is. Het is nodig scherper in beeld te brengen waartoe de deelnemer in staat is en wat zijn behoeften zijn. Op basis daarvan kan, binnen het kader van de kwalificatiestructuur, een individuele leerloopbaan worden ontwikkeld en kunnen afspraken worden gemaakt over de begeleiding van de deelnemer. Waar dit relevant is kan de beoordeling van Elders Verworven Competenties (EVC) worden toegepast. Inzicht in de capaciteiten en behoeften van de deelnemer vergemakkelijkt latere keuzen bijvoorbeeld voor een hoofdzakelijk theoretische, dan wel een hoofdzakelijk praktische leerweg of voor een vervolgopleiding. Het keuzespectrum kan worden vergroot als andere leeromgevingen dan scholen worden benut en gefaciliteerd³² en als de nodige flexibiliteit wordt betracht in de organisatie van leeromgevingen.

Leerloopbaanbegeleiding in een specifieke voorziening, zoals een loopbaan- of carrièrecentrum, is een goed instrument om het uitgangspunt van ‘de deelnemer centraal’ te verankeren. Een goede leerloopbaanbegeleiding heeft een zelfselecterende werking en draagt ertoe bij dat mbo’ers gericht en meer dan nu in overeenstemming met hun capaciteiten kiezen voor een vervolgopleiding³³. Bovendien biedt deze benadering een reëel perspectief op vermindering van de voortijdige schooluitval.

De loopbaan van de deelnemer kan inzichtelijk worden gemaakt door gebruik te maken van een portfolio, waarin de – al dan niet formeel – verworven competenties verzameld worden. Dit portfolio moet tijdens het werkzame leven verder aangevuld kunnen worden met relevante informatie, zodat de competentie-ontwikkeling van de werknemer consistent en ononderbroken in beeld kan worden gebracht.

De raad meent dat de invoering van de prestatiebeurs in het mbo de doorstroom binnen het mbo naar een hoger niveau kan hinderen. Dit raakt aan een meer algemeen punt. De raad acht het, gelet op de ambities van het kabinet, noodzakelijk dat de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs als belangrijk ijkpunt van overheidsbeleid gehandhaafd blijft.

Het spreekt vanzelf dat maatwerk in het onderwijs niet kostenneutraal valt in te voeren. De raad is er echter van overtuigd dat op de wat langere termijn bezien, de maatschappelijke opbrengsten de kosten die worden gemaakt voor de reïntegratie van veelal te laag geschoolde werkzoekenden, ruimschoots overtreffen.

Tot slot merkt de raad op dat voor *een leven lang leren* ook voor de arbeidsmarkt als geheel een doorstroomagenda moet worden opgesteld. De beoogde kwalificatieverbetering van de beroepsbevolking kan niet alleen tot stand worden gebracht door schoolverlaters. Een leven lang leren voor werkenden is niet alleen een kwestie van kwalificatietekorten repa-

32 De onderwijsbijdrage slaat neer daar waar het onderwijs plaatsvindt.

33 P. Gransbergen, R. Baarda (red.), *Werkboek versterking doorstroom van mbo naar hbo. Uitgangspunten, modellen, instrumenten*, Den Haag, juni 2004.

reren of blijven, maar ook van het mogelijk maken van doorgroeien. Leerloopbanen en persoonlijke ontwikkelingsplannen gaan dan naadloos in elkaar over.

Koers BVE geeft aan dat voor een leven lang leren OCW een platform zal oprichten. Deze plannen voor een interdepartementaal platform staan ondertussen al enkele jaren op papier³⁴, maar het kabinet slaagt er blijkbaar niet in hier nu ook concreet uitwerking aan te geven. Het is volgens de raad de hoogste tijd dat het kabinet woorden omzet in daden om in samenspraak met de relevante actoren tot een concreet actieplan te komen. Daarbij gaat hij ervan uit dat overheid, onderwijskoepels en sociale partners zullen participeren in het op te richten platform. Voor de agenda van het platform verwijst de raad graag naar het actiepuntenlijstje in de tweede kabinetsreactie op het SER-advies *Het nieuwe leren*. Daarop vooruitlopend meent de raad dat de overheid een belangrijk fiscaal sturingsinstrument onderbenut laat door persoonlijke-ontwikkelingsrekeningen niet te faciliteren. Dat klemmt te meer omdat ook andere fiscale faciliteiten zoals de scholingsaftrek inmiddels zijn afgeschaft. Ook is het overheidsbeleid nauwelijks zichtbaar als het erom gaat voor werkenden en werkzoekenden een startkwalificatieniveau te halen. Bij wijze van experiment zouden EVC-centra loopbaanbegeleiding kunnen organiseren op basis van persoonlijke-ontwikkelingsplannen.

34 De gedachte van de oprichting van een interdepartementaal platform voor Leven Lang Leren duikt voor het eerst op in de Beleidsagenda Leven Lang Leren uit april 2002. Daarna maken zowel de eerste als de tweede kabinetsreactie op het SER-advies *Het nieuwe leren* melding van de oprichting van een dergelijk platform.

4 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Koers BVE schetst nieuwe bestuurlijke verhoudingen die passen in de trend van decentralisatie, grotere betrokkenheid en meer verantwoordelijkheden voor de partijen in het veld en in de regio. Deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen lijken noodzakelijk om te komen tot een modernisering van het beroepsonderwijs in wisselwerking met veranderingen op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Eenzelfde trend is waarneembaar in het voortgezet onderwijs¹. Ook in het vo worden nieuwe bestuurlijke verhoudingen geïntroduceerd volgens de principes van kaderstelling en horizontalisering. In deze formeel-bestuurlijke zin zijn *Koers VO* en *Koers BVE* goed op elkaar afgestemd.

4.1 Kaderstelling en horizontalisering

Het toenemend belang van regionale netwerken sluit aan bij de tendens naar kaderstelling en horizontalisering.

Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich actief op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. Sturing vindt plaats met behulp van enkele kernregels (kwaliteit, transparantie) die weliswaar veel bewegingsruimte geven aan instellingen, professionals en burgers maar ook streng worden bewaakt (toezicht). Het toezicht verschuift van sturing op processen naar sturing op resultaat. Daarmee wordt ook een dereguleringskader aangegeven.

Horizontalisering houdt in dat instellingen en professionals zich minder gaan richten op de overheid maar meer op de burgers en op elkaar. De verantwoording wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen (een gelijk speelveld en meervoudige publieke verantwoording). Dit sluit aan bij de ontwikkeling waarbij bekostigde instellingen zich positioneren als ondernemingen met een maatschappelijke taak (maatschappelijke onderneming). Dat gaat gepaard met een tendens naar meer onderlinge vergelijkingen (benchmarking) tussen instellingen en professionals².

Koers BVE schetst de volgende algemene lijnen voor *kaderstelling* in de bve-sector:

- De Wet educatie en beroepsonderwijs bevat de taakstelling van de instellingen op hoofdlijnen. Het toezichtkader van de Inspectie bevat een nadere concretisering van de onderwijskwaliteit.
- Het *Actieplan* en de *BVE-barometer* bevatten een actualisering en aanscherping van die hoofdlijnen.
- De kwalificatiestructuur mbo bevat de inhoudelijke kaders vooraf.

1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO, De leerling geboeid, de school ontketend*, Den Haag, 2004.

2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 26.

- De standaarden voor de examenkwaliteit (die het Kwaliteitscentrum examinering (KCE) opstelt) bevatten het kader voor de examens mbo.
- Bekostigingssystematiek (evaluatie in 2004) en *governance* (op basis van de notitie *Helderheid in het kader van rekenschap*). In 2004 wordt het Wetsvoorstel raden van toezicht aan de Tweede Kamer aangeboden.

De komende jaren zal OCW het interne toezicht en de *horizontale* (meervoudig publieke) *verantwoording* versterken, naast de al bestaande verticale verantwoording. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) gaat daarbij uit van proportioneel toezicht. Dat betekent meer toezicht daar waar de kwaliteit en de eigen bewaking nog niet voldoende zijn en minder toezicht naarmate de geleverde kwaliteit en kwaliteitsbewaking beter zijn.

Het proportionaliteitsbeginsel kan toegepast worden zodra het horizontale toezicht effectief is ingevoerd. Naarmate het horizontale toezicht beter is, zal er minder nadruk liggen op het verticale toezicht.

Ook de kbb's moeten hun meervoudige publieke verantwoording versterken. Daarnaast wordt verkend in hoeverre toezicht van de Inspectie kan worden toegepast op de publieke taken die de kbb's uitvoeren³.

4.2 Prestatieafspraken

Naast het algemene kader wordt in *Koers BVE* concreet aangegeven op welke aspecten (ambities) in de regio prestatieafspraken moeten worden gemaakt en waarover rekenschap moet worden afgelegd. Het gaat om negentien aspecten, te weten:

- slaagkans mbo;
- doorstroomkans mbo;
- opleidingsniveau jongeren;
- diplomering;
- verbetering kwaliteit beroepspraktijkvorming;
- verbetering kwantiteit beroepspraktijkvorming;
- een leven lang leren;
- deelname van 28-jarigen en ouder;
- deelnemers met beperkte vooropleiding;
- gehandicapten;
- implementatie vernieuwing kwalificatiestructuur beroepsonderwijs;
- bètatechniek;
- ICT;
- werkloosheid;
- ondernemerschap;
- voortijdig schoolverlaten (vsv);
- herplaatsing vsv'er;

3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 49.

- regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc);
- de examens.

De *Bve-barometer* – deel 3 in *Koers BVE* – geeft de stand van zaken op de genoemde ambities weer en kan dus worden gezien als een landelijke nulmeting. De mate waarin de ambities op instellingsniveau zijn gerealiseerd wordt jaarlijks zichtbaar gemaakt in de *BVE-barometer*.

Het gaat bij dit alles nadrukkelijk niet om de verhouding tussen de rijksoverheid en de instellingen, maar om de relaties binnen regionale netwerken. De overheid maakt dus geen prestatieafspraken met de individuele instellingen, maar nodigt hen uit prestatieafspraken met hun omgeving te sluiten, met als richtlijn de landelijke maatschappelijke ambities. Instellingen maken vervolgens zelf keuzes, afhankelijk van hun profiel en regionale netwerk, en geven vervolgens aan wat ze nodig hebben om de eigen ambities te kunnen realiseren. Daarbij wordt meer aan beleidsruimte gedacht dan aan geld.

4.3 Nieuwe bestuurlijke verhoudingen en macrodoelmatigheid

De bestuurlijke filosofie die in *Koers BVE* wordt uitgedragen, bevestigt de autonomie van de onderwijsinstellingen. Die autonomie betreft ook het opleidingsaanbod: uitbreiding of krimp van de omvang van opleidingen, nieuw aanbod, het opheffen van opleidingen. Daarbij maken de instellingen gebruik van de 4 M's. Is er voldoende markt (vraag op de arbeidsmarkt naar gediplomeerden van de opleiding)? Zijn er mensen (personeel)? Zijn er methodes beschikbaar? En kan de instelling over middelen beschikken?

In zijn advies *Koersen op vernieuwing* heeft de SER erop gewezen dat bij deze autonomie van de instellingen het landelijk aanbod de resultante is van de beslissingen van de verschillende onderwijsinstellingen⁴. De SER heeft in *Koersen op vernieuwing*, geadviseerd de instellingen te verplichten op regionaal niveau overleg te voeren met andere instellingen, branches, bedrijven en kbb's. Overleg is nodig over voorgenomen veranderingen in het opleidingsaanbod (opleidingen en opleidingsplaatsen) en om bij nieuwe of uit te breiden opleidingen (als aan de overige eisen is voldaan) een voorlopige bekostiging toe te kennen. Vertrekpunt is de autonomie van de instellingen voor het aanbod. Bij het opheffen van opleidingen moet eerst onderzocht worden of samenwerking met een of meerdere instelling(en) mogelijkheden biedt voor handhaving. Verder heeft de raad voorgesteld een onafhankelijke commissie in te stellen voor macrodoelmatigheidstoetsen. Deze commissie verricht onderzoek naar knelpunten die haar vanuit de praktijk worden gemeld of die zij zelf constateert. Zij adviseert de minister over het oplossen van die knelpunten, waarna de minister, als eindverantwoordelijke voor het onderwijsaanbod, oordeelt.

4 SER-Advies *Koersen op vernieuwing: Advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs*, publicatienr. 02/12, Den Haag 2002, p. 31 e.v.

Koers BVE geeft als reactie op dit advies dat onderwijsinstellingen primair verantwoordelijk zijn en blijven voor hun opleidingsaanbod en dat het de ROC's daarnaast vrijstaat met collega-instellingen overleg te voeren en afspraken te maken om hun opleidingsaanbod af te stemmen. *Koers BVE* komt verder tot de conclusie dat er voldoende 'checks and balances' zijn op landelijk en regionaal niveau. Op landelijk niveau is sprake van een door bedrijfsleven en onderwijs gezamenlijk gedragen kwalificatiestructuur, zodat gezamenlijk wordt bepaald aan welke opleidingen behoefte is. Op regionaal niveau zullen de onderwijsinstellingen (op basis van de vier M's) moeten nagaan of er voldoende markt is voor de afgestudeerden van de opleiding. Daarbij is de beschikbaarheid van voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen een belangrijke indicator voor de regionale behoefte. *Koers BVE* meent dat op die manier, binnen de autonomie van de instellingen en de verantwoordelijkheid van de minister, gekomen wordt tot een doelmatig aanbod van opleidingen en opleidingsplaatsen en een doelmatige besteding van overheidsgeld. Wel zal in overleg met de bve-sector worden bekeken of het nodig is een voorziening te creëren voor die gevallen waar er tussen onderwijsinstellingen onenigheid is ontstaan over het aanbieden van opleidingen. Als er behoefte is aan een dergelijke voorziening, zou deze kunnen bestaan uit een bindend advies van een onafhankelijke partij. Ook zal in overleg met de sector bekeken worden of in aanvulling op de primaire verantwoordelijkheid van de instellingen voor het opleidingsaanbod een vorm van macrodoelmatigheid zinvol is⁵. Het kabinet geeft op deze wijze uitvoering aan het SER-advies.

Voor 'bedreigde landelijk unieke opleidingen' valt *Koers BVE* terug op eerdere voorstellen waarbij uiteindelijk de Bve Raad tot een herschikking van het macrobudget kan adviseren⁶. De SER had hier eerder geadviseerd dat als een opleiding voor bekostiging in aanmerking komt, de bekostiging zodanig moet zijn dat de opleiding gerealiseerd kan worden⁷. Intussen is vanuit het macrobudget geld gereserveerd om landelijk unieke opleidingen in stand te kunnen houden. Dit budget wordt in 2004 en 2005 volledig benut door aanvragen van bve-instellingen.

4.4 Opvattingen van de raad

In *Koers BVE* steekt het kabinet zijn ambities met het beroepsonderwijs niet onder stoelen of banken. Het beroepsonderwijs moet een stevige steun worden onder de kenniseconomie. De raad juicht het toe dat het kabinet de lat hoog legt, maar hij heeft er in paragraaf 2.4 al op gewezen dat de aanpak van het kabinet toch te vrijblijvend is. Dat blijkt ook uit het feit dat de ambities die in *Koers BVE* zijn geformuleerd voor de herpositionering van de nationale overheid, te veel blijven hangen in procedures en vooral betrekking hebben op concrete dereguleringsdoelen⁸.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 60.

6 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 61.

7 SER-advies, *Koersen op vernieuwing*, op.cit., pp. 39-40.

8 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE*, op.cit., p. 71 e.v.

Het valt in het kabinet te prijzen dat het nu de intentie heeft daadwerkelijk ruimte te creëren voor de onderwijsinstellingen om een eigen koers uit te zetten. Daardoor ontstaat ruimte om te experimenteren met nieuwe onderwijsvormen en in dat kader beveelt de raad aan om vernieuwende ideeën extra te belonen. Maar tegelijkertijd bestaat het gevaar dat de overheid haar eigen rol onderbelicht. Dat gevaar is ook onder woorden gebracht tijdens het Nota-overleg met de Kamer⁹.

De raad meent dat de landelijke overheid primair verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. Zij moet inhoudelijke ambities over de output van het onderwijs formuleren en er zorg voor dragen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het publieke stelsel in stand te houden. De raad verwacht dat de overheid ook in doelstellende zin richting geeft aan het onderwijsbeleid en mede daardoor een kader ontwikkelt voor de regionale invulling. Het gaat daarbij onder meer om aspecten als de kwaliteitsborging van de beroepspraktijkvormingsplaatsen, de doorvoering van de onderwijsvernieuwing, de informatievoorziening over het interne rendement en het HRM-beleid van de instellingen. Daarbij ontstaat tevens een beter zicht op de te vervullen randvoorwaarden. Dat kan betrekking hebben op de extra steun die instellingen nodig hebben om de professionaliteit van het eigen personeel te kunnen garanderen of om maatwerk te kunnen leveren, ook als dat – gelet op de specifieke omstandigheid van de deelnemers (risicogroepen aan de onderkant, allochtone deelnemers met een taalachterstand) – om veel extra voorzieningen vraagt.

Binnen een dergelijk overkoepelend kader valt er veel voor te zeggen dat onderwijsinstellingen in overleg met de regionale partners invulling geven aan de inhoud van het onderwijs in relatie tot de behoeften van de regionale economie en daarmee de regionale ambities formuleren. Om tegemoet te komen aan bijvoorbeeld een zo groot mogelijk civiel effect van opleidingen beveelt de raad aan om hierbij een actieve betrokkenheid van sectorale sociale partners na te streven.

Voor sectoroverschrijdende doelen zoals doorstroming is het van belang dat ook vmbo- en hbo-instellingen in de regio bij de besluitvorming worden betrokken en bijdragen aan de publieke verantwoording van de resultaten.

Koers BVE besteedt terecht aandacht aan de noodzakelijke horizontale en verticale publieke verantwoording, maar de nota is vaag over de wijze waarop de onderwijsinstellingen het regionale netwerk bij de ambities betrekken. De raad heeft er behoefte aan, bij de procesafspraken binnen de regio de afspraken met het bedrijfsleven een duidelijke eigen status te geven. De raad ziet het als een opdracht van de overheid aan de instellingen om in brede zin (niet alleen als toeleverancier van bpv-plaatsen), het regionale bedrijfsleven te betrekken bij de opstelling van de regionale ambities. Vervolgens zal over de gevolgte procedures en de aard en de resultaten van de afspraken moeten worden

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, *Koers BVE (Nota-overleg)*, Motie van het lid Lambrechts c.s., 27451 nr. 37, Den Haag, 27 september 2004, door de Kamer aangenomen op 14 oktober 2004.

gerapporteerd aan de *stakeholders* van de sector, opdat in voorkomende gevallen ook de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het maatschappelijk rendement van de opleidingen zichtbaar is. De raad wijst erop dat ook bij het grotestedenbeleid (GSB) is gebleken dat bestuurlijke vernieuwing ermee gediend is als naast inhoudelijke prestatievelden ook procesvereisten aan het GSB-toetsingskader worden toegevoegd, die gemeenten in hun plannen vervolgens inhoud geven¹⁰. Daarmee worden knelpunten eerder zichtbaar. Meer in het algemeen blijkt dat procesvereisten de transparantie van het beleid bevorderen.

In *Koers BVE* blijft te veel impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij bijvoorbeeld haar doelstellingen expliciteert en hoe zij het totaal van regionale ambities beoordeelt en vervolgens indien nodig de instellingen ertoe brengt aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities. Tevens is onvoldoende duidelijk wat de bestuurlijke status van de regionale afspraken zal zijn. Vrijblijvendheid in deze afspraken moet worden voorkomen.

Een ‘actieve betrokkenheid op afstand’ van de landelijke overheid is naar de opvatting van de raad nodig om de regionale ambities op waarde te kunnen schatten, wat de financiering ervan ten goede komt. Anders dreigt het gevaar dat niet de regionale behoefte, maar het regionale budget het ambitieniveau bepaalt. De landelijke overheid blijft uiteindelijk verantwoordelijk en moet die verantwoordelijkheid ook nemen als de doelstellingen niet gehaald worden en het totaal van regionale ambities achterblijft bij de doelstellingen van de overheid. De overheid zal dan antwoord moeten geven op de vraag wat er moet gebeuren om de doelstellingen wel te halen. Dat betekent ook dat als er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de landelijke ambities, in casu de Lissabon-doelstellingen, te kunnen realiseren, en ook op een andere manier – bijvoorbeeld door een herschikking en efficiënter gebruik van middelen – de ambities niet gerealiseerd kunnen worden, dit door de landelijke overheid moet worden vastgesteld. Als er geen extra middelen zijn, zal de overheid haar ambities moeten bijstellen. Dit zal ook de transparantie van het landelijke en regionale beleid ten goede komen en helderheid verschaffen over het maatschappelijk rendement van het middelbaar onderwijs.

De raad is bezorgd over de wijze waarop de kwaliteitszorg is ingericht. Idealiter zou van de bekostiging een prikkel moeten uitgaan tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Van een gedegen borging van de dagelijkse kwaliteit van het onderwijs is echter nog nauwelijks sprake. De kwaliteitsdoelen die de onderwijsinstellingen formuleren, werken nog onvoldoende door naar de werkvloer. De Inspectie van het Onderwijs noemt het systeem van kwaliteitszorg van veel instellingen onder de maat en gaat ervan uit dat het na invoering van het onderwijsnummer nog jaren kan duren voor er voldoende

10 SER-advies *Steden op Koers: Advies over het grotestedenbeleid*, publicatienr. 02/03, Den Haag, 15 februari 2002, p. 34. De raad sprak bij die gelegenheid uit dat de interactie van de gemeente met haar maatschappelijke partners tot de relevante procesvariabelen behoort.

betrouwbare bestanden zijn opgebouwd. Veel onderwijsinstellingen hebben geen betrouwbare gegevens over de in-, door- en uitstroom van deelnemers en het rendement van de opleiding. Dat betekent dat er een zwakke basis is voor de publieke verantwoording van de instellingen naar de maatschappelijke omgeving. Dit vormt een directe bedreiging voor het maatschappelijk ondernemerschap dat van de onderwijsinstellingen verwacht wordt. Referentie aan de Lissabon-doelstellingen wordt bovendien een hachelijke onderneming: door het ontbreken van goede informatie wordt de grond weggeslagen onder de mogelijkheid om de in *Koers BVE* voorgestelde benchmarks op te stellen. Betrouwbare management- en beleidsinformatie is essentieel om zicht te krijgen op en sturing te geven aan het primaire proces van onderwijsinstellingen, namelijk het verzorgen van leertrajecten voor deelnemers. Dat is de reden waarom het onderwijsnummer met voorrang moet worden ingevoerd. Het onderwijsnummer is niet alleen van belang als beheersinstrument, maar er kan belangrijke beleidsinformatie door worden verkregen. Die informatie is nodig om te kunnen vaststellen of de hoge ambities die het kabinet voor zichzelf en het onderwijs stelt, in de praktijk gerealiseerd worden. Daarbij geldt overigens dat het van belang is dat ook van niet-bekostigde instellingen het rendement bekend is. Dat zou kunnen betekenen dat ook voor deelnemers aan niet-bekostigd erkend onderwijs vergelijkbare eisen van transparantie moeten worden gesteld, zodat benchmarks zich tot zowel het bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs uitstrekken.

De raad constateert in relatie tot de *macrodoelmatigheid* dat het kabinet zijn eerdere advies uit *Koersen op vernieuwing* heeft beoordeeld op haar merites binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De verantwoordelijkheid van de instellingen staat voor het kabinet centraal. In geval van onenigheid in de regio zal de overheid het gesprek aangaan over de vraag of er behoefte is aan een voorziening.

De raad erkent dat in de bve-sector de macrodoelmatigheid tot op heden geen grote problemen oplevert. De risico's die de raad in *Koersen op vernieuwing* signaleerde, worden in de praktijk onderkend en opgelost. Ter voorkoming van een ongewenste versnippering van het opleidingsaanbod adviseert de raad de ontwikkelingen rond de macrodoelmatigheid de komende jaren zorgvuldig in het oog te houden en afhankelijk van de ervaring ermee, vormen van landelijke regie zonodig opnieuw te overwegen. Dat geldt zowel voor de nieuw te starten opleidingen als voor de positie van bedreigde landelijke unieke opleidingen. Daarbij kunnen worden betrokken de resultaten van het onderzoek naar de mate waarin het criterium arbeidsmarktperspectief voldoende gewicht krijgt bij het starten en instandhouden van opleidingen. Naar dit onderzoek is gevraagd tijdens het nota-overleg van 27 september 2004¹¹.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen vragen om aanpassing van de wetgeving, waardoor de nieuw te verwerven beleidsruimte een legale basis krijgt. Deregulering zal daardoor

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, *Koers BVE, Motie van het lid Mosterd c.s.*, 27451 nr. 36, Den Haag, 27 september 2004, door de Kamer aangenomen op 14 oktober 2004.

daadwerkelijk tot meer experimenteerruimte leiden. Dat kan zowel de bestuurlijke verhoudingen als de onderwijsvernieuwing ten goede komen. Daarnaast zal de aangepaste wetgeving de onderwijsvernieuwing moeten ondersteunen en bevorderen. De onderwijswereld is daarmee, met in het achterhoofd de conclusies van de Commissie-Schutte, tot nu toe zeer terughoudend. *Koers BVE* spreekt in dit verband van het wegnemen van schotten, waardoor bijvoorbeeld vormen van gemengde financiering beter mogelijk zijn. Het moet voor betrokkenen duidelijk zijn waar de beleidsvrijheid ophoudt en oneigenlijk en frauduleus handelen beginnen.

In deel 2 zal de relatie tussen de onderwijsinstelling en het bedrijfsleven nader aan de orde komen in hoofdstuk 6 (over de samenwerking) en hoofdstuk 7 (over duale trajecten).

Deel 2

Beantwoording adviesvragen

5 Kenniscirculatie

5.1 Adviesaanvraag

Een van de vier onderwerpen waarover de staatssecretaris de SER advies vraagt, betreft de kenniscirculatie:

Welk instrumentarium draagt blijvend bij aan kenniscirculatie en –verspreiding tussen onderwijsinstellingen en MKB-bedrijven?

Dit hoofdstuk gaat in op deze vraagstelling. Het begint met een weergave van de ideeën en opvattingen over deze onderwerpen in de beleidsnota *Koers BVE*. Daarna volgt een samenvatting van eerdere opvattingen van de SER over dit onderwerp. Het hoofdstuk rondt af met enkele overwegingen en de opvattingen van de raad.

5.2 *Koers BVE* over kenniscirculatie

In *Koers BVE* staat kenniscirculatie direct in relatie tot innovatie. De innovatietrajecten bij zowel bedrijven als het mbo dienen te worden gesynchroniseerd door het beroepsonderwijs beter af te stemmen op de wensen en eisen van het bedrijfsleven. Dat betekent inzet op competentiegericht onderwijs, verdere professionalisering van het onderwijspersoneel¹, doorlopende leerlijnen, een leven lang leren, het bevorderen van ondernemerschap, bètatechniek en kenniscirculatie mkb. Als concrete actie daarbij wordt genoemd het realiseren van een innovatiearrangement met extra aandacht voor kenniscirculatie en ondernemerschap².

In *Koers BVE* wordt gesteld:

Een verbeterde samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven is nodig om het beroepsonderwijs te optimaliseren, maar kan ook worden benut om een impuls te geven aan de innovatiekracht van het bedrijfsleven. Er zit veel kennis en kunde in het beroepsonderwijs, met name in de hogere niveaus van het mbo. ROC's zouden meer dan nu gebeurt hun netwerk kunnen activeren en vooral MKB-bedrijven een kritische maar constructieve steun in de rug kunnen geven, waardoor meer kenniscirculatie ontstaat. De infrastructuur van het beroepsonderwijs en de samenwerking met het bedrijfsleven moet beter worden benut voor de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van innovaties via het innovatiearrangement. Daarbij gaat het niet alleen om de experimentele ontwikkeling van baanbrekende innovaties, maar ook om de bevordering van

-
- 1 Elders meldt *Koers BVE* hierover: “De participant (docenten, instructeurs, assistenten) binnen het onderwijsteam wordt steeds meer een ondernemende professional en een coach, die de eigen behoefte aan bij- en nascholing formuleert in het licht van de gewenste competenties voor het verzorgen van innovatief en ondernemend beroepsonderwijs” (p. 39).
 - 2 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 12.

kennisuitwisseling tussen het mbo en (met name) het midden- en kleinbedrijf en het bevorderen van ondernemerschap in de top van het mbo³.

In het *Actieplan Koers BVE* vallen de onderwerpen 'kenniscirculatie' en 'samenwerking' samen onder de kop 'Meer innovatie en rendement doordat instellingen samenwerken met hun omgeving'⁴.

In 2004 zal OCW een experimentele lijn 'Kenniscirculatie' starten, waarbij het midden- en kleinbedrijf en kennisinstellingen met elkaar – op basis van cofinanciering – voorstellen doen voor een regionaal experiment, waarin bestaande kennis wordt vertaald naar (innovatieve) toepassingen. Ook wordt gekeken hoe de wisselwerking tussen MKB en kennisinstellingen versterkt kan worden.

Om vernieuwingen in het beroepsonderwijs te verdiepen is een speciaal innovatiebudget beschikbaar: het Innovatiearrangement beroepskolom. Dit arrangement is in 2003 gestart, voor 2004 is een nieuwe regeling uitgewerkt (zie kader).

Innovatiearrangement beroepsonderwijskolom

Het centrale doel van het innovatiearrangement is het in financiële zin ondersteunen van gezamenlijke regionale of sectorale projecten door scholen of instellingen voor beroepsonderwijs, bedrijven en eventueel andere organisaties (bijvoorbeeld kenniscentra), die een bijdrage leveren aan de vernieuwing van het beroepsonderwijs. Een innovatiearrangement dient gericht te zijn op ten minste een van de volgende thema's:

- verbetering van het rendement van het onderwijs;
- verhoging van de kwaliteit en professionaliteit van de output van het beroepsonderwijs;
- innovatie van de pedagogiek en didactiek van het beroepsonderwijs.

Voor 2004 is een bedrag beschikbaar van 10 miljoen euro, de subsidie voor een project bedraagt ten hoogste 1 miljoen euro.

- Bron: Het Platform Beroepsonderwijs en Subsidieregeling innovatiearrangement 2004, in: *Gele katern*, 29 september 2004, pp. 5-10.

Ook de subsidieregelingen 'Kennisuitwisseling beroepsonderwijs bedrijfsleven' (KeBB) en 'Stimulans innovatieve leeromgevingen' (SILO) hebben als gemeenschappelijk doel innovaties in het beroepsonderwijs te realiseren waarbij instellingen moeten samenwerken met het bedrijfsleven. Omdat dit de essentie van het Innovatiearrangement raakt, is besloten beide regelingen tot en met 2004 te laten doorlopen en de vrijvallende middelen vanaf het jaar 2005 op te nemen in de middelen voor het Innovatiearrangement. Ook van

3 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 33.

4 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., pp. 59-60.

de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA), die dit jaar wordt geëvalueerd, wordt verkend of de SLOA-gelden voor het mbo kunnen worden opgenomen in de bestaande geldstromen voor innovatie⁵.

Inmiddels is op instigatie van het Innovatieplatform een nieuwe, experimentele, regeling ingevoerd die kenniscirculatie moet vergroten en expliciet tot doel heeft de toegang van MKB-bedrijven tot kennisaanbieders te vergroten (zie kader).

MKB-innovatievouchers

Door het Innovatieplatform is een voorstel geformuleerd voor MKB-innovatievouchers. Met de innovatieknipkaart of innovatievoucher kunnen ondernemers in het MKB op een eenvoudige manier bij een kennisaanbieder naar keuze (universiteiten, hogescholen, TNO, GTI's, researchlabs van grote bedrijven en private kennisaanbieders) kennis inkopen en onderzoeksvragen uitzetten. Innovatievouchers verkorten de *time-to-market* van kennis. Het hoofddoel van de introductie van innovatievouchers is dan ook:

- dat MKB-ondernemingen kennismaken met kennisaanbieders (drempel verlagen);
- dat MKB-ondernemingen eenvoudig onderzoekscapaciteit kunnen inkopen waarmee een op toepassing gerichte kennisvraag kan worden beantwoord (bestaande kennis vermarkten);
- dat bestaande kennis meer benut wordt door MKB-bedrijven (kenniskloof overbruggen);
- dat (publieke) kennisinstellingen vraaggericht gaan opereren doordat MKB-ondernemingen zelf bepalen bij welke kennisaanbieder zij de innovatievouchers inleveren (vraagsturing, maatwerk, flexibiliteit).

Gedurende de pilotfase zal de voucher een waarde hebben van 7500 euro. De pilotfase, die 100 vouchers telt, is gestart in september 2004. Voor het MKB wordt de Europese definitie gehanteerd (minder dan 250 werknemers, jaaromzet minder dan 40 miljoen euro, jaarbalanstotaal minder dan 27 miljoen euro).

- Bron: Innovatieplatform (www.innovatieplatform.nl).

5.3 Eerdere SER-adviezen

De SER heeft in verschillende adviezen geadviseerd over de uitwisseling van kennis tussen onderwijs en bedrijven.

In het advies *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000* heeft de raad, toegespitst op het hoger onderwijs, het belang van regionale oriëntatie en regionale inbedding van het hoger

5 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 60.

onderwijs bepleit⁶. De regionale positie van universiteiten en hogescholen is medebepalend voor de actieve rol die zij kunnen spelen als kennis- en onderwijscentra voor bedrijven en maatschappelijke instellingen. Om die rol goed te kunnen spelen is het van belang dat de instellingen zich ook regionaal en herkenbaar positioneren. De raad meende dat de hogescholen daarbij primair zouden kunnen fungeren als aanspreekpunt en vraagbaak voor toegepaste kennis en toegepast onderzoek voor kleine en middelgrote bedrijven; universiteiten kunnen naast hun eigen directe contacten met innovatoren uit het klein- of grootbedrijf ook fungeren als kennisbron voor het hbo.

De regionale oriëntatie is in dit kader een van de aspecten van de marktgerichtheid van onderwijsinstellingen, van de responsiviteit van het hoger onderwijs op vragen vanuit de samenleving en van de wenselijkheid van een open verkeer tussen instellingen en hun omgeving.

Het advies *Koersen op vernieuwing* richtte zich op macrodoelmatigheid, innovatie en beroepspraktijkvorming⁷. Voor innovatie (van het beroepsonderwijs) bepleit de raad een integrale aanpak waarin drie strategieën worden onderscheiden⁸. Een basisstrategie (bekostiging van het primaire proces van instellingen, actualiseren van leerstof en leermiddelen), een breedtestrategie (verspreiding en toepassing van innovaties via impulsen in het gehele beroepsonderwijs) en een dieptestrategie. Deze laatste richt zich op het ontwikkelen van innovaties van onderop, dat wil zeggen via experimenten op regionaal en sectoraal niveau, in samenwerking (ook financieel) met andere partijen (instellingen, bedrijven, branches). Het innovatiearrangement (zie hiervoor) past uitstekend in deze opzet.

In dit advies wijst de raad er voor de beroepspraktijkvorming onder meer op dat de modernisering van het (middelbaar) beroepsonderwijs – de invoering van de op competenties gerichte kwalificatiestructuur – ook consequenties heeft voor de beroepspraktijkvorming. Competenties verbreden het leren in de praktijk⁹. Dit vraagt een actieve houding van de leerbedrijven tegenover leren (meer aandacht en tijd voor leren, creëren van leersituaties, coachen en begeleiding) en zal (als alle vaardigheden in een bedrijf geleerd moeten worden) leiden tot een andere verhouding tussen leren en produceren in het leertraject. Ook wordt erop gewezen dat competenties minder aan beroepen en branches zijn gebonden dan beroepsvaardigheden en dus breder kunnen worden aangeleerd dan alleen in specifieke branches en sectoren. Daarbij ziet de SER in de beroepspraktijkvorming een goede mogelijkheid om een impuls te geven aan het schoolinterne innovatievermogen, omdat het bij uitstek bedrijfsleven en onderwijs aan elkaar verbindt.

6 SER-advies *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, publicatienr. 99/04, Den Haag 1999.

7 SER-advies *Koersen op vernieuwing*, publicatienr. 02/12, Den Haag 2002.

8 SER-advies *Koersen op vernieuwing*, op.cit., pp. 8-10, 43-62.

9 SER-advies *Koersen op vernieuwing*, op.cit., pp. 72-73.

5.4 Onderwijs en kenniscirculatie

In *Koers BVE* wordt een verbetering van de kenniscirculatie tussen mbo en bedrijven bepleit. Kernwoorden daarbij zijn optimalisering van het onderwijs, impuls voor de innovatiekracht van bedrijven en verbeterde samenwerking. In de nota wordt kenniscirculatie niet gedefinieerd noch geoperationaliseerd. In het actieplan *Koers BVE* komt kenniscirculatie alleen aan de orde in relatie tot bestaande instrumenten.

In dit advies wordt onder kenniscirculatie verstaan het uitwisselen van kennis tussen onderwijs en bedrijven op zo'n manier dat zowel scholen als bedrijven er baat bij hebben. Dit kan door een goede samenwerking tussen scholen (secties, leerkrachten) en bedrijven en een continue uitwisseling van gegevens.

Vanuit de instellingen kan kenniscirculatie gestalte krijgen door:

- onderwijs
 - gediplomeerde leerlingen, arbeidsmarkt
 - praktijkopdrachten
- dienstverlening
 - contractonderwijs
 - advisering, onderzoek op contractbasis.

Gediplomeerde leerlingen

Het beroepsonderwijs draagt bij aan de prestaties van het bedrijfsleven en aan de innovatieve kracht van dat bedrijfsleven door jongeren een opleiding te geven die vakinhoudelijk goed is en *up-to-date* is, die aansluit bij de behoeften van het bedrijfsleven en die leerlingen leert oog te hebben voor veranderingen en vernieuwing¹⁰. Als leerlingen hun opleiding afronden en de arbeidsmarkt betreden kunnen zij, met hun goede opleiding, bedrijven versterken. Om een dergelijke opleiding te kunnen verzorgen moeten scholen wel de nodige input krijgen van bedrijven: welke ontwikkelingen worden voorzien bij de verschillende beroepen, welke competenties zullen worden gevraagd, welke ontwikkelingen worden in het regionale bedrijfsleven voorzien? Naast de landelijke instituties zijn hier de contacten met het regionale bedrijfsleven van groot belang. De beroepspraktijkvorming moet in die contacten een spilfunctie vervullen.

Praktijkopdrachten

De beroepspraktijkvorming is een essentieel onderdeel van het beroepsonderwijs. Hierbij bestaat bovendien een direct contact tussen de school en het (leer)bedrijf. De opdrachten die de leerlingen in de beroepspraktijkvorming moeten verrichten zijn hier het instrument voor kenniscirculatie. Door deze opdrachten te verbinden aan bestaande proble-

10 Veranderingsgezindheid van werknemers blijkt een belangrijke factor bij het slagen van innovaties. Zie: Ministerie EZ, notitie *Sociale innovatie: Omschrijving, ontwikkeling en acties*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 27406, nr. 31.

men, knelpunten of vragen kan het bedrijf profiteren van de binnen het onderwijs aanwezige kennis. Een goede samenwerking tussen school (begeleiding en ondersteuning van de leerling) en bedrijf (goede invulling van de leerplek, goede begeleiding) levert in zo'n geval alleen maar winnaars op. De school verbetert het onderwijs, de leerling doet een goede en positieve ervaring op en het bedrijf profiteert meer van de leerplek.

De beroepspraktijkvorming functioneert echter niet in alle opzichten goed. De Inspectie van het Onderwijs concludeert (2004): "Bij de beroepspraktijkvorming is de organisatie voor een groot deel in orde. Toch blijft de kwaliteit van het buitenschools leren en de beoordeling ervan, net als vorig jaar, een zwakke schakel in het beroepsonderwijs"¹¹. Ook de Onderwijsraad geeft aan dat er aan de beroepspraktijkvorming nog het nodige verbeterd kan worden¹². Dit betekent enerzijds dat de potentiële mogelijkheden van de beroepspraktijkvorming voor kenniscirculatie niet ten volle worden benut. Anderzijds kan de insteek van kenniscirculatie en het benadrukken van het belang en profijt voor bedrijf, school en leerling (beter opgeleid en beter gemotiveerd) wellicht de benodigde verbeteringen in de beroepspraktijkvorming bewerkstelligen.

De Onderwijsraad schrijft in dit kader in zijn advies *Onderweg in het beroepsonderwijs*: "Het tweede speerpunt is dat onderwijsinstellingen en bedrijven (nog) veel nauwer en effectiever met elkaar gaan samenwerken om leerlingen een goed onderwijsleertraject te bieden. Arbeidsituaties zijn onontbeerlijk als potentieel krachtige leeromgeving om te bereiken dat jongeren voldoende worden toegerust: alleen schoolse kennis en vaardigheden volstaan niet meer" en "De [Onderwijs]raad beveelt aan het leerpotentieel van werkplekken beter te benutten. Daarvoor is een nauwe binding en samenwerking nodig tussen onderwijs en bedrijfsleven"¹³.

Een andere mogelijkheid voor scholen om de praktijk in het onderwijs in te brengen is door in samenwerking met bedrijven (of instellingen) op basis van reële vragen of opdrachten uit de praktijk, projecten te ontwerpen die vervolgens op school worden uitgewerkt (projectleren)¹⁴. Dergelijke projecten kunnen ook bijdragen aan de modernisering van het mbo doordat meerdere competenties kunnen worden aangesproken en getoetst.

Andere manieren om te komen tot kenniscirculatie zijn contacten tussen docenten en leermeesters en eventueel stages van docenten bij bedrijven en leermeesters bij scholen

-
- 11 Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2002/2003*, Utrecht, 2004, p.182. Elders wordt aangegeven: "Voor onderwijsinstellingen is het moeilijk vat te krijgen op de bedrijfssituaties en voor bedrijven is het lastig om onderwijsprocessen te doorgronden" (p. 192).
 - 12 Onderwijsraad, *Werkplekleren in de beroepsonderwijskolom*, studie, Den Haag 2003.
 - 13 Onderwijsraad, *Onderweg in het beroepsonderwijs*, Den Haag 2003. Het eerste speerpunt is het doorzetten van maatwerk, het derde verbetering van samenwerking tussen vmbo, mbo en hbo t.b.v. een doorlopende leerlijn.
 - 14 Zie bijv. ook: Onderwijsraad, *Advies Koers bve: doelgericht zelfbestuur*, Den Haag 2004.

en door het inzetten van werknemers van bedrijven in het onderwijs en het versterken van de band tussen onderwijs (theorie) en praktijk.

Contractonderwijs

Het onderwijs kan ook bijdragen aan kenniscirculatie door het verzorgen van reguliere of specifieke opleidingen voor werknemers van een of meer bedrijven. Met contractonderwijs kan het mbo een bijdrage leveren aan het op peil brengen en houden van de beroepskennis in bedrijven.

Wel dient bedacht te worden dat de contractactiviteiten op dit moment beperkt zijn. De inkomsten uit contractactiviteiten op dit moment maken maar een klein deel uit van de inkomsten van de bve-sector. De ‘derde geldstroom’ en de ‘overige inkomsten’ beliepen in 2000 respectievelijk 3 en 5 procent. Het betreft dan veelal gelden die bestemd zijn voor vernieuwingen die door het Rijk aangestuurd worden¹⁵.

Voor de onderwijsinstellingen is het van belang dat de uitvoering van marktactiviteiten aansluit bij de primaire taken, niet ten koste gaat van de (kwaliteit van de) initiële, primaire taken. Ook is het van belang dat de werkelijke kosten die samenhangen met het uitvoeren van de contractactiviteit in rekening worden gebracht bij de opdrachtgever¹⁶.

Advisering

Een laatste manier om te komen tot kenniscirculatie is het commercieel aanbieden van de kennis van de onderwijsinstellingen voor advies, het oplossen van bepaalde problemen, enzovoorts. Hierbij zou het mbo als kennisinstituut of kenniscentrum gaan optreden.

In eerdere adviezen heeft de raad aangegeven dat de rol van kennisleverancier van het hoger onderwijs de nodige verbetering behoeft en dat hij voor het hbo een rol weggelegd ziet als aanspreekpunt of vraagbaak voor toegepaste kennis en toegepast onderzoek voor kleine en middelgrote bedrijven: universiteiten kunnen dan, naast hun eigen contacten, ook fungeren als kennisbron voor het hbo. De hbo's zouden zich daarbij ook vooral regionaal moeten oriënteren¹⁷. Uit onderzoek naar de bronnen waar MKB-bedrijven hun kennis zoeken komt naar voren dat het mbo daarin geen rol van betekenis speelt¹⁸. Tot slot kan genoemd worden dat initiatieven om de innovatie in het MKB te versterken, zoals de innovatievouchers en de Stichting Innovatie Alliantie, zich richten op de traditionele kennisinstututen (universiteiten, TNO, enz.), hogescholen en intermediairs als Syntens.

15 Onderwijsraad, *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*, Den Haag 2004, pp. 82-83.

16 SER-advies *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, op.cit., p. 31.

17 SER-advies *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, publicatienr. 99/04, Den Haag 1999, pp. 81 en 82.

18 Zie bijv.: EIM, *MKB-kenniscirkels, waar zoekt het MKB welke kennis*, Zoetermeer, december 1999; EIM, *Waarover en waar vragen jonge bedrijven advies?*, minirapportage, december 2003; EIM, *De kortste route naar een kennisrijk MKB, onderzoek naar effectieve kennisoverdracht naar het (procesvolgend) MKB*, Zoetermeer, maart 2003.

5.5 Opvatting van de raad

De raad meent dat het verbeteren en het versterken van kenniscirculatie tot een belangrijke verbetering van het beroepsonderwijs kan leiden en daarmee profijtelijk is voor de onderwijsinstellingen, de bedrijven en last but not least de leerlingen. Samenwerking en verbetering van de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven (de omgeving) is daarbij cruciaal. In die zin is er ook een directe relatie tussen de opvattingen van de raad in dit hoofdstuk over kenniscirculatie en zijn opvattingen over samenwerking in het volgende hoofdstuk.

De raad ziet kenniscirculatie als een proces waaraan zowel de scholen als de bedrijven de nodige bijdragen leveren. Vanuit de scholen kan op verschillende manieren een bijdrage worden geleverd aan kenniscirculatie door activiteiten die aansluiten bij en in het verlengde liggen van de primaire taak: het verzorgen van beroepsonderwijs.

Door het verzorgen van goed *up-to-date* onderwijs en door het motiveren van leerlingen, draagt het mbo bij aan het innovatieve vermogen van bedrijven. Dat onderwijs moet, zoals in *Koers BVE* is aangegeven: “Mensen motiveren, stimuleren om in hun dagelijkse praktijk mee te denken. Om steeds weer op vernieuwende wijze problemen op te lossen”¹⁹.

De raad meent dat de mogelijkheden die beroepspraktijkvorming biedt voor kenniscirculatie beter benut moeten worden door bedrijven. Door de opdrachten aan leerlingen tijdens de beroepspraktijkvorming te verbinden aan bestaande problemen, knelpunten of vragen kan het bedrijf profiteren van de binnen het onderwijs aanwezige kennis. Een goede samenwerking tussen school (begeleiding en ondersteuning van de leerling) en bedrijf (goede invulling van de leerplek, goede begeleiding) levert in zo’n geval alleen maar winnaars. De school verbetert het onderwijs, de leerling doet een goede en positieve ervaring op en het bedrijf profiteert meer van de leerplek. Ook het oplossen van reële praktijkproblemen via projectonderwijs kan leiden tot kenniscirculatie. Daarbij kan een versterking van de rol van praktijkopdrachten binnen en buiten de school ook een bijdrage leveren aan het competentiegericht onderwijs omdat bij dergelijke opdrachten altijd een beroep gedaan zal worden op meer dan één aspect van het onderwijsprogramma. Kenniscirculatie kan ook verbeterd worden door betere contacten tussen school (docenten) en bedrijven (leermeesters) terwijl ook contractonderwijs een rol kan spelen. Volgens de raad ligt een commerciële adviesrol voor de bve-instellingen minder voor de hand. Hij ziet die rol voorbehouden aan universiteiten, kennisinstituten en hogescholen.

Om kenniscirculatie te verbeteren is een goede verstandhouding en samenwerking tussen onderwijs en bedrijven noodzakelijk. Daarvoor is het van belang dat bedrijven weten wat ze van scholen kunnen en mogen verwachten; omgekeerd is het voor het onderwijs van belang te weten wat ze van bedrijven kunnen en mogen vragen. De beroepspraktijkvorming biedt een natuurlijk platform voor een dergelijke samenwerking waarbij niet

¹⁹ Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 22.

alleen op landelijk maar vooral ook op regionaal niveau contact gelegd kan worden tussen de opleidingen van scholen en bedrijven. Los van de noodzakelijke verbeteringen in de beroepspraktijkvorming is het daarbij volgens de raad van groot belang dat de scholen de bedrijven in de taal van de bedrijven duidelijk maken wat zij door de beroepspraktijkvorming en anderszins te bieden hebben en welke rol zij kunnen spelen in een proces van kenniscirculatie. Van bedrijven mag verwacht worden dat zij hun rol als leerbedrijf serieus nemen, dat zij willen profiteren van de kennis die bij het onderwijs aanwezig is en dat zij de scholen willen informeren over ontwikkelingen die relevant zijn voor het onderwijs.

Wat het instrumentarium betreft is de raad van oordeel dat een goede verstandhouding tussen de scholen (opleidingen binnen die scholen) en het (regionale) bedrijfsleven het belangrijkste ingrediënt is om te komen tot een verbetering van de kenniscirculatie. De raad ondersteunt het streven om te komen tot een bundeling van de verschillende instrumenten die beschikbaar zijn voor kennisuitwisseling en -vernieuwing van het bedrijfsleven. Hij meent wel dat onderscheid moet blijven bestaan tussen instrumenten gericht op vooral het bedrijfsleven (bijvoorbeeld de lijn ‘Kenniscirculatie’) en instrumenten gericht op de vernieuwing van het beroepsonderwijs (innovatiearrangement).

6 Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven

6.1 Adviesaanvraag

Voor de samenwerking tussen onderwijs en bedrijven wordt de SER advies gevraagd over de volgende passage uit de adviesaanvraag:

Het instrumentarium waarmee deze samenwerking in een regio kan worden bevorderd en versterkt teneinde een aantal doelstellingen gericht op bijvoorbeeld innovatie te realiseren. Bestaande instrumenten zijn het innovatiearrangement en specifiek voor de techniek de technocentra. Zijn er andere instrumenten denkbaar die bijdragen aan een meer structurele relatie tussen onderwijsinstellingen en bedrijven vooral met het oog op het formuleren en behalen van de regionale ambities waar ook bedrijven een belangrijke bijdrage aan moeten leveren.

In dit hoofdstuk passeert eerst een aantal relevante passages uit *Koers BVE* de revue. Daarna worden eerdere uitspraken van de SER gerecapituleerd. Het hoofdstuk wordt afgerond met enkele analytische opmerkingen en de opvattingen van de raad.

De samenwerking tussen onderwijs en bedrijven die direct betrekking heeft op de beroepspraktijkvorming komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

6.2 *Koers BVE* over samenwerking onderwijs en bedrijfsleven

Werken aan samenwerken wordt als kern van *Koers BVE* aangeduid. Het gaat om institutionele vernieuwing omdat er nieuwe samenwerkingsrelaties ontwikkeld moeten worden tussen onderwijsinstellingen onderling én met bedrijven en branches. De leerloopbanen staan hierbij centraal¹.

Koers BVE wijst er ook op dat netwerken tot de kenmerken van de kennissamenleving behoren. Geen starre institutionele structuren maar flexibele netwerken waarbij de deelnemers aan tal van verschillende netwerken deelnemen². De kracht van netwerken kan volgens het kabinet worden benut om het beroepsonderwijs te vernieuwen en voor de bijdrage van het beroepsonderwijs aan maatschappelijke innovatie³. Ook wordt aangegeven dat de instellingen straks, uitgaande van de landelijke ambities van de overheid, afspraken maken met hun regionale netwerk⁴. Samenwerking met het bedrijfsleven vormt dus een onderdeel van de nieuwe besturingsfilosofie.

1 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 19.

2 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 22.

3 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 33.

4 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 49.

Over de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven (kbb's) merkt *Koers BVE* op dat deze sectoraal actief zijn in de regionale netwerken. Verwacht wordt dat de kbb's hun regionale verantwoordelijkheid nemen om tegemoet te komen aan de andere eisen die nieuwe leervormen stellen aan de kwaliteit en de kwantiteit van de leerbedrijven⁵.

De technocentra worden er extra op gericht de kennisinfrastructuur op regionaal niveau te versterken. Het subsidiestelsel wordt (in 2004) onder de loep genomen zodat de technocentra versneld kunnen toegroeien naar financiële verzelfstandiging in 2010⁶.

De passage in *Koers BVE* dat de infrastructuur van het beroepsonderwijs en de samenwerking met het bedrijfsleven beter moeten worden benut voor de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van innovaties via het innovatiearrangement en het bevorderen van kennisuitwisseling tussen het mbo en met name het midden- en kleinbedrijf, is in het voorgaande hoofdstuk aan de orde geweest.

6.3 Eerdere SER-adviezen

Samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven is in SER-adviezen veelal aan de orde gesteld bij de beroepspraktijkvorming en de innovatie van het beroepsonderwijs (zie het voorgaande hoofdstuk).

In het advies *Koers BVE* uit 2001 onderschrijft de raad de noodzaak van regionale samenwerking binnen de beroepskolom en tussen onderwijs, het bedrijfsleven en de gemeenten om de dynamiek te bevorderen in de afstemming tussen aangeboden en gevraagde kwalificaties⁷. De raad wees er daarbij op dat grote decentrale beleidsvrijheid het risico van vrijblijvendheid inhoudt. De regionale dynamiek en de afstemming van de vraag zouden volgens de raad op drie manieren verbeterd kunnen worden⁸:

- De instellingen dienen gemeentebesturen, het georganiseerde bedrijfsleven, individuele bedrijven en andere belanghebbenden sterker bij hun beleid te betrekken. Bijvoorbeeld door de transparantie van het beleid te vergroten en dit beleid te verantwoorden. Hoe de betrekkingen vormgegeven worden is volgens de raad een zaak van de betrokkenen zelf. Verder meende de raad dat de instellingen zich sterker zouden moeten profileren op de markt van reïntegratie en employability.
- Doordat de instellingen de vrije ruimte in de kwalificatiestructuur benutten voor een regionale inkleuring.
- Door de regionale dynamiek tot uitdrukking te brengen in de contacten van de instellingen met de sectoren en bedrijven in de regio voor de beroepspraktijkvorming.

5 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 34.

6 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 60.

7 SER-advies *Koers BVE*, publicatienr. 01/01, Den Haag 2001. De centrale thema's in dit advies zijn: 1. sturing en verantwoordelijkheid, 2. kwaliteit, 3. toegankelijkheid en 4. doelmatigheid en rendement.

8 SER-advies *Koers BVE*, op.cit., p. 98.

Bedrijven kunnen instellingen de helpende hand bieden door stage- en kennismakingsplaatsen aan te bieden, door behulpzaam te zijn bij de opvang van risicoleerlingen en door extra aandacht te geven aan deze groepen in het praktijkonderwijs en de bbl. Dat kan ook bijdragen aan de versterking van het imago van het bve-onderwijs in de regio.

6.4 Overwegingen en opvattingen van de raad

Het beroepsonderwijs heeft belang bij een goede samenwerking tussen bedrijven en instellingen. Om het onderwijs bij de tijd te houden is het van belang dat het onderwijs op de hoogte is van de ontwikkelingen in bedrijven. Daarnaast is samenwerking van belang om de praktijkkant van het onderwijs vorm te geven en te organiseren. Ook bedrijven hebben belang bij samenwerken met het onderwijs. Het is van belang dat het onderwijs het personeel opleidt dat zij nodig hebben. Samenwerking geeft bedrijven een ingang voor scholing. Daarnaast geeft het de bedrijven een goede ingang bij nieuwe jaargangen op de arbeidsmarkt. Met de samenwerking tussen bedrijf en school kan ten slotte het bedrijf ook een bepaalde maatschappelijke positie in de regio verwerven. Zoals in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, biedt samenwerking bedrijven ook de mogelijkheid te profiteren van de kennis die op de onderwijsinstellingen aanwezig is.

De samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven moet plaatsvinden op verschillende niveaus. Op landelijk niveau, waaronder ook het sectoraal niveau verstaan kan worden, kunnen de ontwikkelingen in bedrijven als gevolg van veranderingen in techniek, producten en productieorganisatie vertaald worden naar eisen waaraan het beroepsonderwijs moet voldoen (kwalificatiestructuur). De overgang naar competentiegericht onderwijs is daarvan een voorbeeld. Ook de eisen die bijvoorbeeld aan leerbedrijven gesteld moeten worden, kunnen het best op het landelijk niveau aan de orde komen.

Het tweede niveau is het regionale niveau, dat wil zeggen het niveau van de bve-instelling, waarbij *Koers BVE* stelt dat de instelling zelf zijn regio kiest. De contacten op dit niveau kunnen door de scholen gebruikt worden in relatie tot stage- en arbeidsleerplaatsen en het maken van concrete afspraken (omvang, aard, enz.) daarover met individuele bedrijven, brancheorganisaties en kbb's. Samenwerking en andere vormen van contact met bedrijven dienen ook om te weten te komen wat er speelt in het regionale bedrijfsleven, wat de behoeftes zijn en om op die manier te komen tot een goede invulling van de regionale component in het onderwijsprogramma.

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Het kan door contacten van de school met individuele bedrijven, met branche- of lokale of regionale ondernemersorganisaties, met de Kamer van Koophandel, enzovoorts. De keuze daarin en de manier waarop hangen ook samen met het beoogde doel. Het realiseren van arbeidsleerplaatsen zal om een andere aanpak vragen dan het positioneren van de instelling in de regio.

Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven vindt ook nog op andere manieren plaats. Als een voorbeeld kunnen technocentra genoemd worden. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen (waaronder ROC's) en andere organisaties. Een technocentrum "brengt en haalt kennis over de arbeidsmarkt in uw regio. Het bemiddelt bij de inzet van hoogwaardige, moderne apparatuur, voor lerend werken en werkend leren in de bedrijven. (...) Een technocentrum is, kortom, een regionaal verdeelpunt van hoogwaardige kennis en informatie"⁹. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven en anderen is Axis dat gericht is op het oplossen van de bèta/techniek-problematiek¹⁰. Belangrijke elementen in de aanpak van Axis zijn studie- en beroepskeuze, het vernieuwen van bèta/techniek-opleidingen en het aantrekkelijk maken van werken in de techniek. Zo heeft Axis een programma MBO Herontwerp waarin een opleiding of een onderwijsprogramma opnieuw wordt ingericht (bijvoorbeeld industrieel design, mediatechnologie). Axis kent ook een bedrijvenlijn die erop gericht is bedrijven te helpen jongeren te interesseren voor technische beroepen o.a. door een intensieve samenwerking tussen bedrijven en scholen te promoten en bevorderen¹¹. Ook Het Platform Beroepsonderwijs is erop gericht het beroepsonderwijs verder te versterken en meer samenhang te brengen tussen vmbo, mbo, hbo en bedrijfsleven.

Opvattingen van de raad

Koers BVE benadrukt terecht het belang van samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Een dergelijke samenwerking is nuttig en nodig vanuit verschillende gezichtspunten, zoals in de beroepspraktijkvorming, de vernieuwing van het beroepsonderwijs en de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. *Koers BVE* besteedt terecht aandacht aan de noodzakelijke horizontale en verticale publieke verantwoording, maar de nota is vaag over de wijze waarop de onderwijsinstellingen het regionale netwerk bij de ambities betrekken. De raad meent dat het nodig is dat onderwijs en bedrijfsleven op basis van vaste afspraken van meet af aan met elkaar van start gaan. Het bedrijfsleven moet niet pas achteraf, bij de publieke verantwoording, worden geïnformeerd. De raad onderschrijft de opvatting van de Bve Raad dat hier het initiatief en de regisseursrol bij de onderwijsinstellingen liggen, maar acht het noodzakelijk dat de instellingen verplicht worden met het bedrijfsleven tot afspraken te komen¹². Die afspraken moeten, wat de beroepspraktijkvorming betreft, betrekking hebben op de organisatie, de programmering en de uitvoering van leertrajecten. Binnen die afspraken moet onder meer aandacht worden besteed aan de regionale inkleuring van de vrije ruimte. Het bedrijfsleven moet betrokken zijn bij het formuleren van de regionale ambities. Verder meent de raad dat op landelijk niveau de sociale partners, Colo en de Bve Raad moeten worden betrokken bij

9 www.technocentra.nl.

10 Axis is per 30 juni 2004 opgeheven. Een deel van de taken is overgenomen door het (per 1 juli 2004 opgerichte) platform Bèta/Techniek dat belast is met de uitvoering van het Deltaplan Bèta/Techniek.

11 www.platform-axis.nl.

12 Bve Raad, *Koersvast en flexibel, bijdrage van de Bve Raad aan Koers BVE*, 2004.

de landelijke kaders die het speelveld vormen voor de regionale afspraken. Hij gaat ervan uit dat de te maken afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven gebaseerd zijn op het gezamenlijk arbeidsmarktbelang en dat deze afspraken reëel en wederzijds verplichtend van karakter zijn en dus zullen worden nagekomen.

De raad heeft in het verleden al meermalen gewezen op het belang van samenwerking, zowel directe samenwerking in de regio als samenwerking op landelijk niveau (in bijvoorbeeld Colo en kbb's). Samenwerking op landelijk niveau maar ook samenwerking in initiatieven als technocentra vragen om een vorm van institutionalisering. Dit geldt ook voor afspraken over arbeidsleerplaatsen (formalisering van eisen, verantwoordelijkheden). De samenwerking in de regio kent, zoals eerder opgemerkt, vele vormen en doelen. Zij dient naar het oordeel van de raad wel een verplicht karakter te hebben maar de vorm zou niet moeten worden voorgeschreven. De instellingen moeten naar eigen inzicht en behoefte te werk kunnen gaan. De institutionalisering zou zich moeten beperken tot een verantwoordingsplicht van de instellingen naar de regio. In die 'verantwoording' kunnen de instellingen hun doen en laten verantwoorden naar de partijen waarmee zij afspraken hebben gemaakt: rijksoverheid (als financier), inspectie, leerlingen, leerplaatsbedrijven, sponsors en andere zoals gemeenten en Centra voor Werk en Inkomen. De verantwoording geeft daarbij aan de school de mogelijkheid in gesprek te komen met verschillende spelers in de regio en deze spelers te wijzen op de mogelijkheden van de scholen maar ook op de vraagstukken die in de school spelen en waarbij zij een rol zouden kunnen vervullen. Functionaliteit moet centraal staan in de samenwerking binnen de regio en de verantwoording naar de regio.

In het voorgaande is de samenwerking vooral benadrukt als opdracht voor de Bve-instellingen. De raad is van oordeel dat ook bedrijven een opdracht tot samenwerking hebben. Als bedrijven invloed willen uitoefenen op de inhoud en de vormgeving van het beroeps-onderwijs leidt dat tot een verplichting een bijdrage te leveren aan dat onderwijs in de vorm van arbeidsleerplaatsen, stageplaatsen enzovoorts. Alhoewel op dit punt het nodige gebeurt, is de raad van mening dat bedrijven, net als de onderwijsinstellingen, hun inspanningen moeten vergroten om het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit van de beroepsbevolking te verhogen.

Ten slotte merkt de raad op dat de overheid de taak toekomt om bijvoorbeeld via de Centra voor Werk en Inkomen gedegen regionale arbeidsmarktanalyses te publiceren waarin, naast een kwantitatief beeld van de situatie, kwalitatieve ontwikkelingen in de regio zijn opgenomen.

7 Duaal leren

7.1 Adviesaanvraag

Duaal leren is het derde onderwerp waarover de SER gevraagd is te adviseren. De vraagstelling luidt als volgt:

Beroepspraktijkvorming is een cruciaal onderdeel van het duaal leren. Belangrijke elementen zijn het aantal beschikbare bpv-plaatsen, de kwaliteit daarvan en de wijze waarop de partijen die verantwoordelijk zijn voor theorie en praktijk erin slagen met elkaar samen te werken. Een belangrijk doel in Koers BVE is dat bedrijven gaan ervaren dat het vanzelfsprekend en gemakkelijk te realiseren is om bpv-plaatsen aan te bieden en deelnemers te begeleiden en zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor bedrijven om zich te laten erkennen als leerbedrijf zonder daarbij de kwaliteit van de bpv-plaatsen uit het oog te verliezen. Daarvoor wordt in Koers BVE een aantal suggesties gedaan. Zijn deze suggesties realistisch?

7.2 Koers BVE over duaal leren

Kern van de vernieuwing in het beroepsonderwijs is een grotere vervlechting van het onderwijs met de beroepspraktijk. Alleen dan is het mogelijk om leren en werken optimaal af te wisselen en de samenhang daartussen (duale trajecten) adequaat te bewaken. Dat dit een actieve betrokkenheid van bedrijven en andere arbeidsorganisaties vergt, is vanzelfsprekend¹.

Agenda: transitie naar de kennissamenleving

De transitie naar de kennissamenleving vraagt om mensen die voortdurend leren. Leren en werken zijn niet langer opeenvolgende levensfasen, maar elkaar afwisselende processen. Hierdoor ontstaat er een behoefte aan andere leermogelijkheden, hoewel het zwaartepunt nog steeds ligt op leren voorafgaand aan werken. Maar steeds meer zal het beroepsonderwijs ook moeten inspelen op de behoefte aan leren tijdens de loopbaan, een leven lang leren. De omslag naar een (leer)loopbaan vraagt onder meer een aantrekkelijke onderwijsinhoud die goed aansluit op de eisen van de arbeidsmarkt. Deze ‘eisen’ stellen het bedrijfsleven en het onderwijsveld gezamenlijk op via de kbb’s. Deze eisen zijn nu nog de eindtermen, straks gaat het om de competenties.

Het kabinet is in *Koers BVE* uiterst positief over de mogelijkheden van duaal leren, zowel om deelnemers ervaringen te laten opdoen als werknemer en ondernemer in opleiding als om hen bij de les te houden en om ervoor te zorgen dat ze een startkwalificatie behalen. Duale trajecten worden steeds belangrijker om variëteit en flexibiliteit in leerloopbanen te realiseren.

1 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 19.

De komende periode moet overleg plaatsvinden over maatregelen die het de deelnemers en de bedrijven gemakkelijker maken om beroepspraktijkvormingsplaatsen (bpv-plaatsen) te vinden of aan te bieden en om tijdens de beroepspraktijkvorming begeleid te worden of te begeleiden. Acties zijn nodig om de kwaliteit en kwantiteit van de beroepspraktijkvorming te verbeteren. Een analyse van de huidige stand van zaken rond de kwaliteit en kwantiteit van de beroepspraktijkvorming ontbreekt echter in *Koers BVE*. Evenmin wordt de relatie gelegd met macrodoelmatigheidsvragen, waarbij discrepanties kunnen ontstaan tussen sectorale behoeftes aan het aantal opgeleiden. In een ander verband, waar gesproken wordt over de besturingsfilosofie, bevat de nota wel een aanzet tot problematisering van de huidige situatie:

Het bedrijfsleven heeft eveneens te maken met onderwijswetgeving: de verplichting voor iedere deelnemer beroepspraktijkvorming te volgen bij een geaccrediteerd leerbedrijf. De procedure om erkend leerbedrijf te kunnen worden is complex en de eisen die aan bedrijven worden gesteld om als leerbedrijf te kunnen worden erkend, zijn hoog omwille van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. Door die hoge eisen is het voor het midden- en kleinbedrijf echter vaak moeilijk om als leerbedrijf te worden erkend. Dat legt een grote druk op de beschikbaarheid van erkende leerbedrijven en het aantal beschikbare bpv-plaatsen voor deelnemers. Tegelijkertijd is er de wens om de pool met erkende leerbedrijven uit te breiden. Daarom zal de nationale overheid samen met de betrokken partijen bekijken hoe de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming gewaarborgd kan blijven en de administratieve lasten voor bedrijven tegelijkertijd teruggedrongen kunnen worden en de procedure niet onnodig complex gemaakt wordt. Idealiter is er straks sprake van minder administratieve lasten bij het bedrijfsleven, meer bpv-plaatsen en een ten minste gelijkblijvende kwaliteit van die plaatsen. Dat vereist veel flexibiliteit van de kbb's².

Actiepunten

Om de kwaliteit en kwantiteit van de beroepspraktijkvorming te verbeteren zijn de volgende stappen nodig³:

- Met de kbb's is in 2004 overleg gestart over het aantal plekken voor beroepspraktijkvorming. Binnen de 170.000 erkende leerbedrijven is het grootste potentieel voor extra leerwerkplaatsen aanwezig. Overleg richt zich op de bijdrage die de kbb's kunnen leveren aan de centrale doelstelling van 40.000 meer leerbanen in het *Plan van aanpak jeugdwerkloosheid*.
- Daarbij wordt aangesloten bij het 10.000-leerwerkbanenplan van het MKB. In dit plan, dat met hulp van OCW tot stand is gekomen, werkt het MKB nauw samen met de kbb's en de regio's om 10.000 extra leerwerktrajecten te genereren voor zowel het vmbo, het mbo als de risicogroepen. Bekeken wordt hoe de rol van de kbb's bij dit MKB-plan kan worden uitgebreid.

2 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., pp. 48-49.

3 Deze actiepunten komen in *Koers BVE* niet terug onder de noemer van 'aantrekkelijke onderwijsinhoud die aansluit op de arbeidsmarkt' maar onder de noemer van het agendapunt 'brede toegankelijkheid van instellingen' (pp. 63-64).

- Tot slot zal worden bekeken hoe op de ROC's in samenwerking met de kbb's plekken kunnen worden gesimuleerd en erkend voor jongeren die tussen wal en schip dreigen te vallen. Hiervoor is in 2004 2 miljoen euro beschikbaar.

Wanneer het gaat om de kwaliteit van de beroepspraktijkvormingsplaatsen staat 2004 in het teken van afspraken maken met kbb's om de inzet op dit terrein beter publiek te verantwoorden. Daarnaast zal met de Inspectie worden gezien hoe het toetsingskader van de Inspectie voor de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming kan worden aangepast.

Voor de langeretermijndiscussie over de beroepspraktijkvorming wordt aangesloten bij de uitdagingen en veranderingen die de SER noemt in zijn advies *Koersen op vernieuwing*. De omslag naar competentiedenken, de grotere nadruk op de beroepspraktijkvorming, de eis van maatwerk op de beroepspraktijkvorming en de rol die de beroepspraktijkvorming kan vervullen om kennis en innovatie uit te wisselen, stellen eisen aan de beroepspraktijkvorming. Onderwijsinstellingen, bedrijven en kbb's in de regio zullen hiermee worden geconfronteerd, en in samenwerking nieuwe vormen moeten vinden voor de beroepspraktijkvorming. OCW wil daarbij een vinger aan de pols houden om daar waar nodig is randvoorwaarden voor deze nieuwe vormen te creëren.

Voorgestelde maatregelen

Uitgangspunten bij beroepspraktijkvorming zijn kwaliteit, kwantiteit en samenwerking. Het doel is dat bedrijven gaan ervaren dat het vanzelfsprekend en gemakkelijk te realiseren is om bpv-plaatsen aan te bieden en deelnemers te begeleiden. Dit kan door het systeem flexibeler te maken, waarmee tegelijk het tekort aan bpv-plaatsen in sommige sectoren, bijvoorbeeld de zorg, wordt teruggebracht. De volgende *maatregelen* moeten worden besproken en onderzocht:

- Vereenvoudiging van erkenningsprocedures voor leerbedrijven om het voor bedrijven eenvoudiger en dus aantrekkelijker te maken om zich als erkend leerbedrijf aan te melden. Dit kan door bijvoorbeeld:
 - erkenningsregelingen in proportie toe te passen;
 - de erkenningstermijn te verlengen van twee jaar naar vier jaar;
 - erkenningen te verbreden;
 - de eisen aan te passen.
- Verdere ideeën om de beroepspraktijkvorming eenvoudiger te maken:
 - bijvoorbeeld voormalige medewerkers inzetten voor deelnemersbegeleiding;
 - *dualgate*⁴ voor bedrijven uitbouwen.
- Met de kbb's en Colo zal overleg worden gevoerd over de beroepspraktijkvorming, met als uitgangspunten kwaliteit, kwantiteit en samenwerking. De bedoeling is op dit punt landelijke ambities te formuleren en de kbb's uit te nodigen hierover hun eigen

⁴ *Dualgate* is het elektronische systeem waarmee kbb's en scholen gegevens uitwisselen. Om de bpv voor het bedrijfsleven minder complex te maken, is het belangrijk dit systeem voor het bedrijfsleven uit te breiden.

ambities te formuleren. Overigens staat bij de actiepunten rond agendapunt 2 ‘meer aandacht voor een variëteit aan leerloopbanen’ dat onderwijsinstellingen en kbb’s sinds 2001 impulsmiddelen ontvangen om de aansluiting tussen de verschillende vormen van onderwijs te verbeteren, onder meer door een verhoging van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming door bijvoorbeeld trainingen te ontwikkelen voor leerlingbegeleiders op de praktijkplaats.

- De bedrijven leveren een uitermate belangrijke bijdrage aan het beroepsonderwijs door bpv-plaatsen beschikbaar te stellen. Het is van groot belang dat ook in tijden van laagconjunctuur bpv-plaatsen beschikbaar blijven. De bedrijven die zich daarvoor blijvend inzetten, worden daarvoor bijzonder gewaardeerd.

7.3 Eerdere SER-adviezen

De afgelopen jaren heeft de SER zich herhaaldelijk positief uitgesproken over de waarde van duale trajecten, zowel voor leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs als voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en voor een leven lang leren⁵.

De raad ziet tegen de achtergrond van de Lissabon-doelstellingen een groot knelpunt in de omvang van de groep van ruim twee miljoen personen zonder startkwalificatie. De problematiek van de voortijdige schooluitval en de oplopende jeugdwerkloosheid onderstrepen nog eens de noodzaak van een offensieve aanpak waarbij het kabinet vanuit realistische doelstellingen concrete maatregelen neemt.

Koersen op vernieuwing

De SER heeft zich in 2002 uitgesproken over enkele langetermijnaspecten van de beroepspraktijkvorming in het advies *Koersen op vernieuwing*⁶.

Dat advies wijst op een aantal knelpunten die een tamelijk structureel karakter lijken te hebben: de begeleiding van de leerlingen laat nogal eens te wensen over, de samenwerking tussen instellingen en bedrijven is niet optimaal, de kwaliteit van de leerwerkplaatsen is soms onvoldoende, het aantal plaatsen is niet toereikend en de verdeling van verantwoordelijkheden is niet helder.

Mede naar aanleiding van die kritiek is de Contactgroep Werkend Leren (CWL) in het leven geroepen, waaraan deelnamen OCW, sociale partners, de Bve Raad, de vereniging Colo, Paepo, de Inspectie van het Onderwijs en de JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs). Deze partijen werkten samen aan een *verbeteragenda* met als punten: monitoring van de voortgang, publieke verantwoording, samenwerking in de regio, kwaliteits-

5 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, publicatienr. 02/08, Den Haag 2002 en SER-advies *Het nieuwe leren, advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, publicatienr. 02/10, Den Haag 2002.

6 SER-advies *Koersen op vernieuwing, advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs*, publicatienr. 02/12, Den Haag 2002.

bevordering van leerbedrijven, visieontwikkeling beroepspraktijkvorming, communicatie met leerbedrijven en het stimuleren van opleidingsbeleid in bedrijven.

De raad heeft er in *Koersen op vernieuwing* op aangedrongen dat de partijen de knelpunten gezamenlijk en vanuit de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling aanpakken, zodanig dat binnen een jaar aantoonbare verbeteringen op de werkvloer zijn gerealiseerd. Daarnaast schetste de raad een aantal uitdagingen voor de beroepspraktijkvorming die voortkomen uit ontwikkelingen in de samenleving en in het (beroeps)onderwijs.

Inmiddels bestaat de Contactgroep Werkend Leren niet meer. Het vraagstuk van het duale leren is nu geplaatst in het implementatietraject dat gericht is op de invoering van competentiegericht beroepsonderwijs. Colo en Bve Raad zoeken daarbinnen gezamenlijk naar aangrijpingspunten voor de verbetering van de beroepspraktijkvorming.

Inburgeren met beleid

In het in 2003 uitgebrachte advies *Inburgeren met beleid* benadrukt de raad dat arbeidsorganisaties een duidelijk eigen belang hebben bij een goed opgeleide beroepsbevolking en goede maatschappelijke verhoudingen⁷.

Voor arbeidsorganisaties zijn leerwerkplaatsen een aantrekkelijke manier om aan op maat opgeleid personeel te komen. De leerling brengt nieuwe kennis in het bedrijf, verricht productieve arbeid (in het geval van een bbl-traject overwegend volgens arbeidscontract) en de aandacht voor scholing in een bedrijfstak geeft bovendien meer uitzicht op goed opgeleid personeel in de toekomst. Op die manier dragen duale trajecten direct bij aan het bedrijfsbelang.

Van andere orde maar voor veel arbeidsorganisaties evenzeer van belang is een besef van medeverantwoordelijkheid voor maatschappelijke ontwikkelingen die op termijn ook van invloed zijn op hun bedrijfsprocessen. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als de huidige jeugdwerkloosheid, de verkleuring van Nederland, maar ook de te verwachten toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt door de vergrijzing en ontgroening. Ook vanuit die motieven is het voor werkgevers interessant om de blik niet louter op de dag van vandaag te richten.

De opnamecapaciteit van arbeidsorganisaties is een belangrijk punt van aandacht, waarbij de raad waarschuwt dat niet de indruk mag ontstaan dat het aantal beroepspraktijkvormingsplaatsen in het bedrijfsleven ongelimiteerd kan worden uitgebreid.

Het kabinet wil 40.000 extra opleidingsplaatsen in de beroepspraktijk voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Daarnaast wil het kabinet jaarlijks enkele tienduizenden combinatietrajecten voor oudkomers realiseren en nog eens 50.000 startkwalificatietra-

⁷ SER-advies *Inburgeren met beleid, advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid*, publicatienr. 03/10, Den Haag, november 2003.

jecten op de rails zetten. De leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs nemen circa 450.000 leerwerkplekken (inclusief stages) in bij ongeveer 170.000 leerbedrijven. Ook in het vmbo en hbo nemen stages en beroepspraktijkvorming een steeds belangrijker plaats in. Door economische tegenwind en het verdwijnen van afdrachtkortingen staat de beschikbaarheid van bpv-plaatsen echter onder druk.

De raad verbindt in het advies *Inburgeren met beleid* aan dit alles de conclusie dat het kabinet in samenhang moet kijken naar de behoefte aan uitbreiding van duale trajecten vanuit de verschillende achtergronden van inburgeraars, jeugdwerklozen, werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie en leerlingen in het beroepsonderwijs. Een duidelijke prioriteitstelling is nodig vanwege de beschikbare middelen en de logistiek van een dergelijke omvangrijke operatie.

Het advies bevat verder aanbevelingen en *good practices* die ook nu actueel zijn, bijvoorbeeld:

- over de begeleiding op de werkplek;
- de noodzaak om kennis te hebben van en aan te sluiten bij de behoeften op de regionale arbeidsmarkt;
- het stimuleren van maatwerk;
- het belang van samenwerking tussen de relevante actoren op regionaal niveau;
- de betekenisvolle rol die de kbb's kunnen hebben;
- de financiële *incentives* die het voor werkgevers aantrekkelijker maken om duale trajecten beschikbaar te stellen;
- het meer op één lijn brengen van de veelheid van regelingen en budgetten voor duale trajecten.

De raad beveelt aan in gesprek te gaan en te blijven met organisaties van werkgevers en werknemers en met branche- of sectororganisaties en daarbij te streven naar concrete afspraken (*prestatieafspraken*) over het realiseren van duale trajecten. Als voorbeeld wijst de raad op afspraken met MKB-Nederland om in vier jaar 10.000 leerwerkplekken te scheppen voor leerlingen in het vmbo en praktijkonderwijs.

7.4 Opvattingen van de raad

Begrensde mogelijkheden

De grote belangstelling voor duale trajecten voor leerlingen in de beroepskolom (vmbo, mbo en hbo) én voor allerlei andere doelgroepen is op zichzelf genomen een verheugende ontwikkeling.

De mogelijkheden voor een verdere uitbreiding van het aantal plaatsen bij leerbedrijven zijn echter niet onbegrensd. Daarom is een grondige analyse gewenst om te bezien hoe de mogelijkheden van een toename van leerwerkplekken in het bedrijfsleven op een verantwoorde wijze zijn te vergroten. In Nederland bestaan op dit moment zo'n 170.000 leerbedrijven waar leerlingen uit het mbo hun beroepspraktijkvorming krijgen. Dat aantal is nu al niet toereikend om te voorzien in de behoefte aan stageplaatsen en bpv-plaatsen.

Het kabinet brengt naar verwachting eind 2004 een plan van aanpak uit gericht op het laten uitgroeien van duale trajecten tot een volwaardig arbeidsmarktinstrument. De raad beveelt aan daarbij gericht aandacht te besteden aan een samenhangende aanpak voor de verschillende groepen, zoals de deelnemers in het beroepsonderwijs (vmbo, mbo en hbo), voortijdig schoolverlaters, jeugdwerklozen, inburgeraars en werkenden of werkzoekenden die een startkwalificatie willen behalen.

Veel van de conclusies en aanbevelingen over duale trajecten in het vorig jaar uitgebrachte advies *Inburgeren met beleid* zijn nog steeds actueel. Zo concludeerde de raad in dat advies dat een gezond, welbegrepen eigenbelang de leidraad is voor arbeidsorganisaties om te investeren in leerwerktrajecten. Voor arbeidsorganisaties zijn leerwerkplaatsen op zichzelf genomen een aantrekkelijke manier om aan op maat opgeleid personeel te komen. De leerling brengt nieuwe kennis in het bedrijf, verricht productieve arbeid en de aandacht voor scholing in een bedrijfstak geeft bovendien de garantie van goed opgeleid personeel in de toekomst. Op die manier dragen duale trajecten direct bij aan het bedrijfsbelang. Daarnaast leeft bij veel arbeidsorganisaties een besef van medeverantwoordelijkheid voor maatschappelijke ontwikkelingen die op termijn ook van invloed zijn op de eigen bedrijfsprocessen. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als de huidige jeugdwerkloosheid, de verkleuring van Nederland en de te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt door de vergrijzing en ontgroening.

Ofschoon de raad oog heeft voor de grenzen van een verdere uitbreiding van leerwerkplekken, ziet hij mogelijkheden voor een bredere toepassing van duale trajecten dan nu het geval is, zeker als op termijn de economie aantrekt⁸.

De raad vestigt graag nog eens de aandacht op de belangrijke rol van samenwerking tussen betrokken partijen op lokaal en regionaal niveau. Daarnaast zal ook op dat lokale of regionale niveau coördinatie van de behoefte aan duale trajecten voor verschillende groepen moeten plaatsvinden.

Ook beveelt hij aan nadrukkelijk te zoeken naar goede, alternatieve leermogelijkheden, zoals het leren via simulatieprojecten in praktijkscholen. Om deze leervormen te stimuleren zijn faciliteiten nodig.

Werken aan kwaliteit

Het buitenschoolse leren is een essentieel onderdeel binnen het bve-onderwijs en moet goed worden voorbereid en in voldoende mate worden geëquipeerd. Daarvan is nog onvoldoende sprake.

De Inspectie van het Onderwijs constateert dat de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en de beoordeling ervan zwakke schakels zijn in het beroepsonderwijs. De samenhang tussen binnenschools en buitenschools leren is vaak ver te zoeken, onder meer

8 SER-advies, *Inburgeren met beleid*, op.cit.

omdat de leerbedrijven te weinig worden betrokken bij de totstandkoming van de onderwijstrajecten van de deelnemers.

Om die reden zal naar het oordeel van de raad sprake moeten zijn van een frequentere dialoog tussen onderwijsinstellingen (docent) en bedrijf (praktijkbegeleider). Daardoor zal ook de wederzijdse responsiviteit toenemen. De afspraken en de activiteiten die eruit voortvloeien, kunnen dan niet meer vrijblijvend zijn. Dat wil zeggen dat er overeenstemming zal moeten zijn over de inhoud en de kwaliteit van het leertraject, inclusief het gedeelte van het onderwijs dat in de praktijk vorm krijgt, en over de professionaliteit van het onderwijspersoneel, inclusief de praktijkopleiders uit het bedrijfsleven. De kbb's hebben hierbij een belangrijke taak. Financiering van personeelsuitwisseling tussen bedrijf en onderwijsinstelling moet tot de mogelijkheid behoren.

Dergelijke niet-vrijblijvende afspraken moeten naar het oordeel van de raad contractueel en over een langere periode worden vastgelegd. In een aantal gevallen moeten hierbij ook gemeenten worden betrokken als het gaat om trajecten die in het kader van de WWB worden uitgevoerd. De raad meent dat het regionale netwerk daardoor een stevige structuur krijgt. Het is verstandig daarbij gebruik te maken van de knooppunten in het netwerk waarin scholen en bedrijven elkaar ontmoeten: de paritaire commissies en de kennisplatforms.

De overheid kan bijdragen als aan goed functionerende netwerken *incentives* worden verbonden. 'Goed functionerend' heeft dan betrekking op de vernieuwingsdoelstellingen van de overheid. De keerzijde van de medaille is dat instellingen die niet in voldoende mate contracten (of convenanten) met het bedrijfsleven (en overheidsinstellingen) weten af te sluiten, dit in hun bekostiging moeten voelen.

Dit alles maakt het nodig ook de direct betrokken onderwijsgevers bij de programmering te betrekken. Dat heeft als voordeel dat de uitvoerbaarheid in de bestuurlijke afspraken is verdisconteerd en dat meer zekerheid bestaat dat deze afspraken daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. De raad meent dat de intensivering van de contacten tussen onderwijs en bedrijfsleven op verschillende uitvoerende niveaus, de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

Tot slot vraagt de raad Colo en Bve Raad de vruchten van hun gezamenlijke zoektocht naar aangrijpingspunten voor verdere verbetering van de beroepspraktijkvorming voor te leggen aan en af te stemmen met het georganiseerde bedrijfsleven. Hij heeft er daarnaast kennis van genomen dat Colo en de kbb's de vereenvoudiging van de erkenningsprocedures voor leerbedrijven ter hand gaan nemen. De raad dringt erop aan dat zij daarbij nauwlettend de kwaliteit over de volle breedte van het buitenschoolse leren blijven bewaken.

8 Ondernemerschap

8.1 Adviesaanvraag

Ondernemerschap is het vierde onderwerp waarover de SER is gevraagd te adviseren. De volgende vraagstelling is voorgelegd:

Het bevorderen van ondernemerschap is eveneens een belangrijke doelstelling in Koers BVE. Het gaat om ondernemerschap van zowel instellingen, onderwijspersoneel binnen instellingen als deelnemers. In Koers BVE is een aantal manieren genoemd waarop dit gestalte kan krijgen. Zijn er andere manieren denkbaar?

8.2 Koers BVE over ondernemerschap

Relatie met nieuwe besturingsfilosofie

De eerder besproken nieuwe besturingsfilosofie voor de bve-sector is mede ingegeven door de wens de bve-instellingen maximale slagkracht en ruimte te bieden. Daarbij hoort ook dat de instellingen vervolgens rekenschap moeten afleggen. Het bieden van ruimte is nodig om de kwaliteit en het rendement van het beroepsonderwijs te verbeteren. Ruimte betekent ook vooraf helder geformuleerde kwaliteitsnormen, transparante prestaties van de instellingen, scherp toezicht en het in positie brengen van partijen die betrokken zijn bij het beroepsonderwijs.

Dit sluit aan bij de ontwikkeling waarbij bekostigde instellingen zich positioneren als ondernemingen met een maatschappelijke taak (maatschappelijke onderneming). Maatschappelijke ondernemingen hebben niet alleen een verticale maar ook een horizontale verantwoordingsrelatie naar de directe omgeving. Daarom is het van belang dat de overheid het speelveld waarin de instellingen opereren zodanig ordent dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen. Dat is het geval als instellingen en andere partijen binnen de instellingen voldoende prikkels ervaren om de ruimte die ze krijgen te benutten. De partijen rond de instelling worden gestimuleerd om instellingen actief aan te spreken op de wijze waarop zij die ruimte invullen. Transparante onderwijsresultaten en transparantie in de wijze waarop die resultaten worden bereikt zijn belangrijke voorwaarden.

De nationale overheid moet op haar beurt worden aangesproken op het scheppen van de juiste randvoorwaarden waarbinnen de instellingen hun werk doen. De overheid moet helder maken welke concrete prestaties zij van de instellingen verwacht en zij moet het toezichtskader daarop aanpassen. De instellingen zijn ervoor verantwoordelijk in overleg met hun regionale netwerken tot afspraken te komen over ambities op regionaal niveau.

Het thema ondernemerschap speelt op verschillende manieren een rol in Koers BVE. Het is niet alleen van toepassing op de onderwijsinstellingen zelf, maar ook op de rol van docenten en van deelnemers:

Een instelling moet met een ondernemende geest participeren in netwerken. De docent moet een ondernemende professional worden. De instelling moet ook een plek worden die deelnemers tijdens en na de opleiding stimuleert tot ondernemendheid en (zelfstandig) ondernemerschap. Daarnaast moet het beroepsonderwijs bij de deelnemers een ondernemende geest bevorderen. Van toekomstige werknemers wordt een actieve, ondernemende houding verwacht ten aanzien van hun eigen loopbaan en eigen verantwoordelijkheid voor hun 'employability'. Dit vereist andere vaardigheden van docenten, en ander onderwijs¹.

Ondernemende instellingen

Het belang van ondernemerschap voor de onderwijsinstellingen wordt in verband gebracht met een grotere innovatieve kracht en een hoger rendement. Een onderwijsinstelling moet met een ondernemende geest participeren in netwerken. Een betere samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven draagt bij aan het optimaliseren van het beroepsonderwijs en aan de innovatiekracht van het bedrijfsleven. Ondernemerschap wordt ook steeds belangrijker voor de inrichting van het onderwijsaanbod.

ROC's zijn als maatschappelijke onderneming onderdeel van hun omgeving en leggen ook steeds beter verantwoording af aan die omgeving, aan de deelnemers, de ouders, de bedrijven en de gemeenten. Zij positioneren zich steeds beter als 'makelaars van kennis en onderwijs'. OCW wil dit stimuleren door duidelijk te zijn over de ruimte die de instellingen hebben en over de doelen die met die ruimte moeten worden nagestreefd.

De sterke regionale positie van de onderwijsinstellingen kan gepaard gaan met een gebrek aan concurrentie. Daardoor kan een gebrek aan responsiviteit ontstaan. De nationale overheid wil instellingen prikkelen hun ambities en prestaties voor hun omgeving transparant te maken. Dat wil zij doen door landelijke ambities te formuleren, echter zonder landelijke afspraken te maken met regionale instellingen. Maatwerk is gewenst. Het is de bedoeling dat instellingen afspraken gaan maken met hun regionale netwerk op basis van de landelijke ambities van de overheid.

Ondernemende docenten

Onderwijsinstellingen hebben de verantwoordelijkheid om docenten ondernemender te maken en de lerarenopleidingen kunnen hierbij helpen. Ondernemerschap wordt zichtbaar opgenomen in de bekwaamheidseisen voor docenten. OCW zal samen met EZ (en onder andere VNO-NCW en MKB-Nederland) bezien of ondernemerschap bij docenten

¹ Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 33.

aanvullend gestimuleerd kan worden via bijvoorbeeld stages, ondernemerschapstrainingen en bedrijfscontacten.

Onderwijspersoneel is van groot belang bij het mede vormgeven van de vernieuwingen in het onderwijs. Net als voor de deelnemers geldt voor de docenten en de ondersteuners van het primaire proces dat zij verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leerloopbaan en voor de verbetering van hun vaardigheden en positie. De omslag naar competentiegericht onderwijs, het realiseren van maatwerk, de regionale samenwerking en technologische ontwikkelingen nopen tot een andere houding. De participant (docent, instructeur of assistent) binnen het onderwijsteam wordt steeds meer een ondernemende professional en coach, die de eigen behoeften aan bij- en nascholing formuleert in het licht van de gewenste competenties voor het verzorgen van innovatief en ondernemend beroepsonderwijs. Professioneel onderwijspersoneel staat voor de uitdaging om:

- een grote variatie aan deelnemers te bedienen, die al dan niet behoefte hebben aan maatwerk;
- veel dynamiek in de arbeidsomgeving (innovatie) aan te kunnen;
- het ondernemerschap over te dragen;
- een beroepsgerichte pedagogiek en didactiek verder te ontwikkelen, waarbij de combinatie van leren en werken centraal staat.

Ook de leermeester binnen het leerbedrijf is onmisbaar voor goed beroepsonderwijs. Professioneel leermeesterschap bestaat onder meer uit een goed contact met alle partijen die bij de beroepsopleiding van een jongere betrokken zijn, zoals de begeleiders en de docenten van het ROC.

Koers BVE noemt de volgende actiepunten ter bevordering van ondernemerschap bij docenten²:

- Versterken van de positie van de docent. Bij het personeelsbeleid speelt de overheid alleen een rol in de randvoorwaarden. Het gaat erom:
 - onderwijsinstellingen een sterker integraal personeelsbeleid te laten voeren;
 - de (financiële) mogelijkheid te bieden om duale trajecten te starten: een nieuwe regeling zij-instroom en een nieuwe regeling duale opleidingstrajecten voor instructeurs en assistenten bve;
 - de (financiële) mogelijkheid te bieden om nieuw personeel te begeleiden;
 - de bve-instellingen in positie te brengen om scholing in te kopen (vraag-financiering);
 - een matchingsvoorziening te faciliteren voor instellingen die problemen hebben om geschikte kandidaten te vinden voor vacatures;
 - het Arbo-servicepunt bve te faciliteren.

2 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., pp. 67-68.

- Landelijk waarborgen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. In het Wetsvoorstel op de beroepen in het onderwijs (BIO) wordt een samenhangende kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen ontwikkeld:
 - De overheid stelt op basis van competentieprofielen voor de onderscheiden onderwijsberoepen basissets van bekwaamheidseisen vast bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij is er aanvullende ruimte voor specifieke wensen op instellingsniveau.
 - Mensen die in het onderwijs werken moeten ondernemende professionals worden. Dit kan door in de kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen competenties op te nemen die onderwijspersoneel de mogelijkheid bieden om zich vaardigheden eigen te maken die nodig zijn om een ondernemende professional te worden en te blijven.

Ondernemende deelnemers

De onderwijsinstellingen moeten deelnemers stimuleren tot ondernemendheid. *Koers BVE* bedoelt dat letterlijk, door (zelfstandig) ondernemerschap te stimuleren, maar ook figuurlijk, door een ondernemende geest te bevorderen. Ondernemend zijn wordt gezien als een belangrijke competentie om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen *employability* gedurende de hele loopbaan. Het 'leren leren', de *self learning competency*, is daardoor steeds belangrijker. De deelnemers moeten naast het 'leren leren' twee typen competenties kunnen verwerven. Het eerste type omvat de *soft skills*, waarbij de deelnemer leert dat ondernemen, het hebben van durf en het nemen van risico positief is, en dat een ondernemende houding gewaardeerd wordt. De tweede set competenties wordt gevormd door de *hard skills*: de ondernemersvaardigheden die nodig zijn om een onderneming te starten, bijvoorbeeld het schrijven van een ondernemingsplan.

Onderwijsinstellingen kunnen deelnemers voorbereiden op ondernemerschap door hen een veilige omgeving te bieden waarbinnen zij de eerste stappen naar het ondernemerschap kunnen zetten. In 2004 zal in samenwerking met EZ, de Kamers van Koophandel, VNO-NCW en MKB-Nederland een plan worden gemaakt, waarbinnen streefwaarden zijn geformuleerd. De hiervoor bij de begroting van 2005 gereserveerde middelen zullen worden toegevoegd aan het budget voor het *Innovatiearrangement*, onder uitbreiding van de doelstellingen met het bevorderen van innovatief ondernemerschap.

Deelnemers moeten ondernemender gemaakt worden door in de didactiek meer aandacht te geven aan ondernemendheid als competentie. Ondernemendheid en de 'self learning competency' (leren leren) zitten dicht bij elkaar. Onderwijsinstellingen en kbb's moeten hier aandacht aan geven als ze onderwijs invoeren dat gericht is op competenties. Samen met EZ wordt een aantal *best practices* geselecteerd en verspreid, die voortkomen uit de subsidieregeling ondernemerschap en onderwijs, met als doel de deelnemer ondernemender te maken. De deelnemer wordt ook ondernemender gemaakt door hem vaardigheden aan te bieden die nodig zijn om een eigen bedrijf te kunnen starten. Beide competenties worden zichtbaar opgenomen in de competentiegerichte kwalificatiestructuur.

tuur. Naast aandacht hiervoor binnen de opleidingen zélf, zal de onderwijsinstelling als incubator hierin ook een belangrijke rol moeten gaan spelen.

Deelnemers bepalen hun loopbaan in een samenspel tussen zichzelf, de instelling, werkgevers, ouders, leeftijdgenoten en eventueel andere belangrijke instellingen of personen in hun leven. Om in dit samenspel tot resultaten te komen die er maatschappelijk toe doen, past het dat de deelnemers hun verantwoordelijkheid nemen en daarop aanspreekbaar zijn en dat het overheidsbeleid de komende periode daarop ook gericht is. Rechten en plichten van deelnemers moeten met elkaar in evenwicht zijn. Daarom past het ook de medezeggenschap van deelnemers te moderniseren en de prestatiebeurs in het mbo in te voeren, aldus *Koers BVE*. Dat leidt tot de volgende actiepunten om de rechten van de deelnemer te versterken:

- de loopbaanoriëntatie en -begeleiding verbeteren (verbetering intake en maatwerk);
- deelnemers voorlichten (met deelnemersmonitor informatie verzamelen onder meer over keuzemotieven en een keuzegids uitbrengen);
- de medezeggenschap versterken door de WEB te wijzigen;
- ervoor zorgen dat deelnemers vertegenwoordigd zijn en hen daarbij ondersteunen (zowel binnen de instelling als landelijk);
- studeren in het buitenland (pilot om met behoud van studiefinanciering mbo-opleidingen te volgen in beperkt aantal landen voor een aantal specifieke studies).

De maatregel om de plicht van de deelnemer te versterken en een eigen verantwoordelijkheid te laten nemen voor zijn leerloopbaan en een diploma te behalen, wordt als volgt vormgegeven. Vanaf augustus 2005 wordt een prestatiebeurs geïntroduceerd voor deelnemers van 18 jaar en ouder op de niveaus 3 en 4 van de voltijdsberoepsopleidende leerweg. Deze regeling geldt alleen voor deelnemers die vanaf dat moment recht hebben op studiefinanciering, voor degenen die al studiefinanciering ontvingen verandert er niets. Als de deelnemers een diploma op niveau 3 of 4 behalen, worden hun basisbeurs, aanvullende beurs en OV-studentenkaart omgezet in een gift. Dit is een belangrijke steun aan de instellingen die uitval willen reduceren.

Om de schoolkosten beheersbaar en overzichtelijk te houden, worden de volgende acties ondernomen:

- In de nieuwe Wet medezeggenschap onderwijs zal met een nota van wijziging worden vastgelegd dat met de deelnemers overleg gevoerd wordt over het beleid dat de instelling heeft om de kosten zoveel mogelijk beheersbaar te houden. Het gaat hier dus om verantwoording afleggen over het beleid en dit transparant maken. Bij de vrijwillige bijdrage is daarnaast nu al sprake van specifieke bepalingen over instemmingsrecht over de hoogte en de opbouw van de bijdrage, evenals over de vorm van de overeenkomst waarmee die bijdrage wordt afgesproken tussen deelnemers en instelling.

- Daarnaast komt er een servicedocument van Bve Raad en Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) waarin uitgebreid wordt ingegaan op de wijze waarop de vrijwillige bijdrage het beste vorm kan krijgen.

8.3 Opvattingen van de raad

Ondernemerschap in de publieke dienstverlening staat de laatste tijd flink in de belangstelling. De aandacht voor ondernemerschap in de nota *Koers BVE* past dan ook perfect in die trend.

De raad heeft met instemming kennis genomen van de activiteiten die het kabinet zich voorneemt om ondernemerschap te bevorderen in de bve-sector, zowel bij de instelling en de docent als bij de deelnemers. De raad wijst erop dat hij op afzienbare termijn advies zal uitbrengen over de notie van ondernemerschap in de publieke dienstverlening.

Daarbij zal het thema conceptueel worden verkend en wordt in het bijzonder gekeken naar de uitwerking van dat concept in de sectoren onderwijs, zorg/welzijn en woningcorporaties. De raad wil daarin belichten wat hij onder ondernemerschap verstaat, wat succes- en faalfactoren zijn en onder welke voorwaarden ondernemerschap in de publieke dienstverlening tot zijn recht komt. Op dit moment volstaat de raad daarom met enkele opmerkingen en kanttekeningen bij *Koers BVE*.

Koers BVE geeft geen antwoord op de vraag of het onderwijspersoneel zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin goed is toegerust om de uitdaging aan te gaan. Door de invoering van competentiegericht beroepsonderwijs wordt het geconfronteerd met forse veranderingen in de aard van het werk en de vormgeving van het onderwijs. Dit vereist een andere benadering van de professionaliteit van het personeel. De onderwijssector zal hiertoe voldoende concurrerend moeten zijn op de arbeidsmarkt om de nodige kwaliteit binnen te halen en te houden.

In dat perspectief bezien vindt de raad de oplossingen in *Koers BVE* te mager. *Koers BVE* mikt op de verantwoordelijkheid van de docenten voor de eigen leerloopbaan en op de werving van docenten onder bredere doelgroepen (zij-instroom)³. De raad ziet een goed perspectief in het ontwikkelen van een samenhangende kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen, maar vreest dat dit pas op lange termijn vruchten afwerpt. Maatregelen zijn nu nodig om de professionaliteit van het huidige docentencorps te garanderen en de responsiviteit voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Zonder competentiegericht vakmanschap geen kenniseconomie. Dat geldt ook, en zelfs in sterkere mate, voor het onderwijspersoneel. Er treedt immers een aanzienlijke verschuiving op in de competenties waarover het onderwijspersoneel moet beschikken. De onderwijsvernieuwing stelt aan hen andere en vaak ook hogere eisen. *Koers BVE* geeft

3 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 67.

daarvan een goed overzicht⁴. De lerarenopleidingen zullen competentiegericht moeten gaan werken.

De raad onderstreept de noodzaak dat docenten, bijvoorbeeld via detachering, in de praktijk van het bedrijfsleven hun vakbekwaamheid toetsen en door bijscholing opwaarderen. Zij kunnen ook vaker in het bedrijfsleven als docent in praktijksituaties functioneren. Instellingen zullen middelen daarvoor dienen te reserveren. Ook zullen zij daarover afspraken moeten maken met de medezeggenschaps- of ondernemingsraad.

Daarnaast zal de vraag moeten worden beantwoord hoe het middelbaar beroepsonderwijs zijn positie op de arbeidsmarkt kan versterken, mede gelet op de hoge verwachte vervangingsvraag in de sectoren onderwijs en onderzoek voor de komende jaren⁵. Onderzoek toont verder aan dat hoogopgeleide medewerkers in het voortgezet onderwijs en wetenschappelijk onderwijs gemiddeld respectievelijk 30 en 20 procent minder verdienen dan in een functie met vergelijkbaar opleidingsniveau in de marktsector⁶. De onderzoekers verwachten dat de achterblijvende salariëring zal leiden tot een stagnerend aanbod van gekwalificeerd personeel in het onderwijs.

Tegen deze achtergrond ondersteunt de raad de recent ontwikkelde aanpak van de Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs van het Innovatieplatform⁷. Daarin benadrukt de werkgroep onder meer het belang van het professionaliseren van het HRM-beleid van onderwijsinstellingen om van managers onderwijskundige leiders te maken en docenten toe te rusten voor hun nieuwe rol bij de vernieuwing van het beroepsonderwijs.

Ten slotte

In dit advies blikt de raad op de toekomst van de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie op de middellange termijn, aan de hand van de beleidsnota *Koers BVE*. Hij betuigt zijn instemming met de grote lijnen van het door het kabinet ingeslagen weg, ook al plaatst hij hier en daar een kanttekening bij de uitwerking van dat beleid. De raad vindt het een positieve ontwikkeling dat de onderwijsinstellingen de weg zijn ingeslagen naar het verder uitbouwen van hun rol als maatschappelijke onderneming. Hij stelt deze ontwikkeling nader aan de orde in een nog uitbrengen advies, waarin het concept van ondernemerschap in de publieke dienstverlening in een groter verband wordt geanalyseerd.

4 Ministerie van OCW, *Koers BVE*, op.cit., p. 39.

5 Zie RWI, *Vergrijzing en vervanging, een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, uitgevoerd door RWI en ROA voor de jaren 2006 en 2007 en daarna, Den Haag 2004.

6 SEO en AIAS, *Beloningsverschillen tussen marktsector en collectieve sector in 2001*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag 2003.

7 F. Leijnse, J.W. Vos en J. Geelhoed, *Beroepswijs beroepsonderwijs, voorstellen voor vernieuwing van het beroepsonderwijs*, Eindrapportage werkgroep dynamisering beroepsonderwijs van het Innovatieplatform, Den Haag, 8 oktober 2004, p. 14.

Dit advies richt zich sterk op de voortschrijdende tendens tot netwerkvorming in de bve-sector. In deel 1 van het advies schetst de raad de context en achtergronden van deze ontwikkeling. In deel 2 van het advies is vooral gekeken naar het belang van duurzame en niet-vrijblijvende relaties tussen alle betrokken partijen in de regio. Dat is nodig om te komen tot effectieve vormen van samenwerking, waardoor het maatschappelijk ondernemerschap van onderwijsinstellingen inhoud kan krijgen. In die zin benadrukt de raad in dit advies *Opleiden is net-werken* het belang van netwerken voor opleiden in deze sector waar leren en werken zozeer met elkaar zijn verweven dat opleiden net werken is.

Den Haag, 17 december 2004

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris



BIJLAGEN

Sociaal-Economische Raad
T.a.v. de heer dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

O N D E R
O P S T E L
L I N G
N E T W
S C H A P

Den Haag
23 JUNI 2004

Ons kenmerk
BVE/BDenI/04/26775

Onderwerp
KOERS BVE

Geachte heer Wijffels,

Hierbij bied ik u met genoeg KOERS BVE aan, zoals die aan de Tweede Kamer is aangeboden. In dit document wordt de visie op de toekomst van het beroepsonderwijs en educatie geschetst aan de hand van een drietal trends. Deze trends zijn vervolgens vertaald in een agenda en een actieplan KOERS BVE. Tevens is aan de hand van een aantal maatschappelijke beleidsindicatoren en feiten en cijfers een kwantitatief beeld van de bve-sector geschetst: de Bve-Barometer. De uitkomsten van een interactief proces, waarbij met veel partijen op regionaal en landelijk niveau is gesproken hebben onder meer gediend als input voor KOERS BVE.

De komende periode wordt de verdere uitwerking van KOERS BVE ter hand worden genomen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de implementatie van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarbij de nationale overheid in overleg met het veld de landelijke ambities formuleert en vervolgens de instellingen vraagt om met de partijen in hun omgeving de regionale ambities te formuleren. De prestaties die worden behaald op de regionale ambities worden vervolgens gepresenteerd in een benchmark op instellings- en sectorniveau. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het beroepsonderwijs en de educatie zijn nodig om de doelstellingen die gericht zijn op het versterken van de kenniseconomie en het functioneren van deelnemers in een complexe samenleving, te kunnen realiseren.

Ik zou het zeer op prijs stellen uw advies te ontvangen over de sociaal economische aspecten van KOERS BVE. Het gaat daarbij met name om de agenda en acties gericht op de transitie naar de kennissamenleving en het versterken van de kenniseconomie. Dat laat onverlet dat ik uw advies op andere onderdelen van KOERS BVE eveneens op prijs stel.

Wat betreft de sociaal economische aspecten vraag ik uw aandacht voor advies over de navolgende onderwerpen:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag **T** +31-70-412 3456 **F** +31-70-412 3450 **W** www.minocw.nl
Contactpersoon: B.T. Spit, **T** +31-70-4122630, **E** bve@minocw.nl

1. Kenniscirculatie

Het instrumentarium waarmee de kenniscirculatie, en –verspreiding tussen onderwijsinstellingen en MKB-bedrijven blijvend kan worden bevorderd.

2. Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven

Het instrumentarium waarop de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven in een regio kan worden bevorderd en versterkt teneinde een aantal doelstellingen gericht op bijvoorbeeld innovatie te realiseren. Bestaande instrumenten zijn het innovatiearrangement en specifiek voor de techniek de technocentra. Zijn er andere instrumenten denkbaar die bijdragen aan een meer structurele relatie tussen onderwijsinstellingen en bedrijven vooral met het oog op het formuleren en behalen van de regionale ambities waar ook bedrijven een belangrijke bijdrage aan moeten leveren;

3. Duaal leren

Beroepspraktijkvorming is een cruciaal onderdeel van het duaal leren. Belangrijke elementen zijn het aantal beschikbare bpv-plaatsen, de kwaliteit daarvan en de wijze waarop de partijen die verantwoordelijk zijn voor theorie en praktijk erin slagen met elkaar samen te werken. Een belangrijk doel in KOERS BVE is dat bedrijven gaan ervaren dat het vanzelfsprekend en gemakkelijk te realiseren is om bpv-plaatsen aan te bieden en deelnemers te begeleiden en zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor bedrijven om zich te laten erkennen als leerbedrijf zonder daarbij de kwaliteit van de bpv-plaatsen uit het oog te verliezen. Daarvoor wordt in KOERS BVE een aantal suggesties gedaan. Zijn deze suggesties realistisch?

4. Ondernemerschap

Het bevorderen van ondernemerschap is eveneens een belangrijke doelstelling in KOERS BVE. Het gaat om ondernemerschap van zowel instellingen, onderwijspersoneel binnen instellingen als deelnemers. In KOERS BVE is een aantal manieren genoemd waarop dit gestalte kan krijgen. Zijn er andere manieren denkbaar?

Wellicht is het mogelijk mij een advies op de korte termijn uit te brengen, zodat het betrokken kan worden bij de behandeling van KOERS BVE in de Tweede Kamer.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Mark Rutte)

Sociaal-Economische Raad
T.a.v. de heer dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

O N D E R
O S S I M
L T U U R
N E L E M
S C H A P

Den Haag
12 oktober 2004

Ons kenmerk
BVE/2004/48483

Onderwerp
Kwalificatiestructuur mbo

Bijlage(n)
'Tijdens de verbouwing geopend', voorstel van de
stuurgroep kwalificatiestructuur

Geachte heer Wijffels,

Binnenkort brengt de Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken van de SER een advies over Koers BVE uit. Ik heb begrepen dat – net als in de brief van de Commissie d.d. 7 september 2004 over Koers BVE – in het advies ook zal worden ingegaan op de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs. Ik verzoek u hierbij ook in te gaan op het voorstel van de Stuurgroep Kwalificatiestructuur hierover, getiteld 'Tijdens de verbouwing geopend; competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs', met het aanvullende deel 2 'Het gereedschap'.

Kernvraag is of het voorstel van de stuurgroep voldoende waarborgen biedt voor een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt, zowel nationaal als internationaal. Onderdeel hiervan is de vraag of de betrokkenheid van het bedrijfsleven voldoende is gewaarborgd en of de kwaliteit van beroepscompetentieprofielen voldoende is gewaarborgd. De nieuwe beroepscompetentieprofielen, waarvoor de sociale partners verantwoordelijk zijn, vormen namelijk de basis voor de nieuwe competentiegerichte kwalificatieprofielen, die op hun beurt weer de basis vormen voor de nieuwe competentiegerichte opleidingen en examens.

De inspectie van het onderwijs, de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA), en het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) zijn ook om advies over de vernieuwing van de kwalificatiestructuur mbo gevraagd. De Onderwijsraad is in haar advies over Koers BVE ook ingegaan op het herontwerp van de kwalificatiestructuur.

Alle adviezen zullen worden benut bij de opstelling van de beleidsreactie op het bovengenoemde voorstel van de stuurgroep, waarin de staatssecretaris zijn beleidsvoornemens uiteenzet ten aanzien

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: S.M.A. Jurna, T +31-70-4124629

ONDER
ONSS
LTUUR
NEIEM
SCHAP

van zowel de vernieuwing van de kwalificatiestructuur als het herontwerp mbo. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 augustus 2004 is aangekondigd, wordt deze beleidsreactie in december 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mark Rutte
namens deze,



Directeur Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
(mw. dr. C.H.M. Julicher, MBA)

Samenstelling Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken

leden

Onafhankelijke leden

dr. M.L. Wilke (voorzitter)
 mevrouw prof.mr. I.P. Asscher-Vonk
 mevrouw A.TH.B. Bijleveld-Schouten
 drs. J.A. Kamps
 R.L.O. Linschoten
 mevrouw A.M. Vliegthart
 prof.dr. W. van Voorden

Ondernemersleden

drs. A. van Delft (MKB-Nederland)
 mevrouw G. Dolsma (VNO-NCW)
 mevrouw mr. C.S. Frenkel (VNO-NCW)
 drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)
 ing. A. Hekman (LTO-Nederland)
 drs. J.W. Koole (VNO-NCW)
 mevrouw drs. K. Kuiper (MKB-Nederland)
 mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO-NCW)

Werknemersleden

mevrouw drs. L.W. Bijleveld (FNV)
 P.G.H.M. Göbbels (FNV)
 A.J.M. Heerts
 W.W. Muller (MHP)
 A. Ploegmakers (FNV)
 R.C. Roelofse (CNV)
 mevrouw drs. D. Vaartjes-van Suijdam (CNV)
 drs. A.C. de Vries (MHP)

Adviserende leden

drs. H.J. Roodenburg (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

mevrouw L. Bastiaansen (SZW)
 mr. drs. W.J. Gerstel (LNV)
 drs. F.A. Hoogendijk (EZ)
 mevrouw M. Linck (BZK)
 drs. J.J.A. Teeuwisse (VWS)
 drs. A. Zeillemaker (OCenW)

plaatsvervangende leden

mevrouw ir. G.F.W.C. Visser-Van Erp
 mr. J.W. van den Braak

mr. G. de Bock
 drs. A.J.E.G. Renique
 drs. C. Hoogendijk

mevrouw C. van der Vliet

drs. F.B.T. Bluiminck
 drs. E.R. Haket

drs. J.H. de Lange

Secretariaat

drs. L. Faase

mevrouw drs. B.P.M. Claassen

drs. H.J. van der Meer



Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Tel: 070 3 499 499
Fax: 070 3 832 535
Internet: www.ser.nl

Aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de heer M. Rutte
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Den Haag: 7 september 2004
Ons kenmerk: 04.07105/lf
Bijlage(n): 1
Toestelnummer: 070 3 499 550
E-mail: l.faase@ser.nl
Betreft: Koers BVE

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met deze brief geeft de Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken een eerste reactie op uw adviesaanvraag van 23 juni 2004 aan de SER over de nota *Koers BVE, het regionale netwerk aan zet*. Het Dagelijks Bestuur van de SER heeft de commissie hiertoe gemachtigd. De commissie gaat er van uit dat haar opvattingen over een aantal hoofdlijnen uit Koers BVE een rol kunnen spelen in het algemeen overleg over de nota dat u zult hebben met de Vaste Commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer op 27 september a.s.

Naar verwachting zal de raad nog voor de jaarwisseling het definitieve advies uitbrengen, waarin hij uitvoeriger zal ingaan op de in deze brief aangestipte onderwerpen en op de door u in de adviesaanvraag gestelde vragen.

Deze brief bevat de belangrijkste conclusies van de commissie. Een uitvoeriger beschouwing is te vinden in de bijlage bij deze brief.

De commissie constateert dat het tekort aan vaklieden de ontwikkeling naar een kenniseconomie afremt. Koers BVE is opgesteld met de intentie het tij te keren. De commissie stemt dan ook in met de aanpak op hoofdlijnen die het kabinet in Koers BVE presenteert. Er is echter een grote discrepantie tussen de hoge ambities van Koers BVE en de praktijk van alle dag. De kloof met de Lissabon-doelstellingen dreigt zo groter te worden.

De commissie meent dat niet volstaan kan worden met een aanpak op hoofdlijnen. Wil het kabinet daadwerkelijk resultaat boeken met de bestrijding van voortijdige schooluitval, met de stimulering van een leven lang leren en met de totstandbrenging

van krachtige en doorlopende leerwegen dan zal het veel meer inhoud moeten geven aan zijn faciliterende rol dan nu in Koers BVE gebeurt. Anders wordt gemakkelijk de schijn gewekt dat heroverwegingen in het beleid niet zozeer gericht zijn op het scheppen van ruimte voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, maar bedoeld zijn om de bezuinigingsdoelstellingen te halen.

In Koers BVE zijn de ambities van het kabinet kaderstellend en procedureel van karakter. De invulling moet, terecht, in de regio plaatsvinden. Nodig daarvoor is een onderwijsinfrastructuur die responsiviteit voor de maatschappelijke omgeving aanmoedigt en versterkt en beter in staat is de problemen op te lossen waar het onderwijs voor staat. Partijen moeten ook concreet geprikkeld en in staat gesteld worden om effectief in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen te functioneren. Dat neemt niet weg dat de landelijke overheid verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. De commissie verwacht dat de overheid ook in doelstellende zin richting geeft aan het onderwijsbeleid. Tevens dient de bestuurlijke status van de regionale afspraken te worden verhelderd. In Koers BVE blijft te veel impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij doelstellingen expliciteert en instellingen ertoe brengt aansluiting te zoeken bij de hoge ambities van het kabinet.

De commissie wenst een inhoudelijk betrokken overheid die hoge prestaties eist en de onderwijsinstellingen aanspreekt als zij in gebreke blijven. Duidelijk moet zijn waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt en waar de instellingen naar eigen inzicht mogen handelen, zodat zij in staat zijn in te spelen op de onderwijsvraag in hun verzorgingsgebied. De overheid moet de randvoorwaarden vervullen die daarvoor nodig zijn. Van haar wordt een actieve betrokkenheid op afstand gevraagd.

Het bedrijfsleven speelt terecht een belangrijke rol in Koers BVE. De voorgestane verandering van het onderwijs vraagt ook van de bedrijven inspanningen die bovendien niet vrijblijvend zijn. Het bedrijfsleven moet echter wel tijdig bij de plannen betrokken worden om te voorkomen dat het wordt overvraagd.

De grootste uitdaging voor het beroepsonderwijs in de komende jaren is de invoering van de nieuwe op competenties gerichte kwalificatiestructuur. De commissie vraagt het kabinet de voor invoering bestaande planning strak te volgen en waar nodig steun te verlenen.

Het realiseren van doorlopende leerwegen tussen vmbo, mbo en hbo is een tweede belangrijke uitdaging voor het onderwijs. Om dit te bereiken moet volgens de commissie het onderwijsprogramma en in het bijzonder examenprogramma's en kwalificatieprofielen afgestemd zijn op het vervolgonderwijs. Bovendien zal het onderwijs in de toekomst zijn rol moeten vervullen bij 'een leven lang leren'.

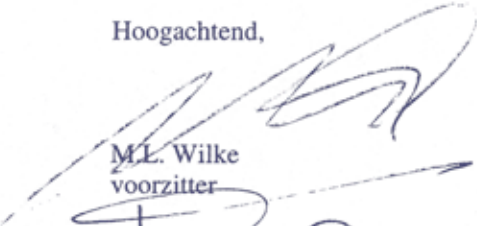
In de vernieuwing van het onderwijs staat de leerling centraal. Om dit van ambitie tot realiteit te maken zal er meer geïnvesteerd moeten worden in bijvoorbeeld individuele leerloopbanen. Met die aanpak kan bovendien de grote voortijdige schooluitval op het mbo worden bestreden. De commissie meent dat de maatschappelijke baten zullen opwegen tegen de kosten.

Bij dit alles moet de onderwijssector voldoende concurrerend zijn op de arbeidsmarkt om kwalitatief en kwantitatief te worden toegerust voor de gestelde hoge ambities.

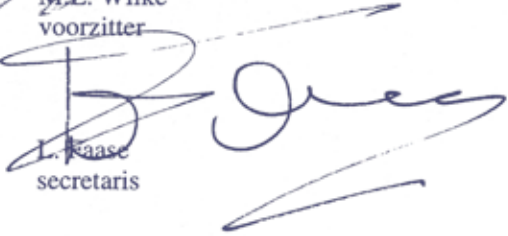
Koers BVE bevat ambities die deze kant opwijzen en door de commissie van harte worden onderschreven. De concretisering ervan blijft echter mager.

In Koers BVE spelen benchmarks een rol bij de beoordeling van het onderwijs. De gegevens daarvoor blijken echter nauwelijks beschikbaar. De commissie meent dat de invoering van het onderwijsnummer daarom snel moet plaatsvinden omdat dit de basis vormt voor betrouwbare management- en beleidsinformatie. Die informatie is nodig om te beoordelen of de hoge ambities die het kabinet zichzelf en het onderwijs stelt in de praktijk gerealiseerd worden.

Hoogachtend,



M.L. Wilke
voorzitter



L. Kaase
secretaris

c.c.: Leden van de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Beschouwing van de Commissie Arbeidsmarkt en Onderwijsvraagstukken van de Sociaal-Economische Raad bij Koers BVE, Het regionale netwerk aan zet.

Achtergrond

Zorgelijke arbeidsmarktontwikkelingen

Met de aanvaarding van de Lissabon-agenda heeft de overheid de transitie naar de kenniseconomie en de kennisintensieve samenleving tot een belangrijke beleidsdoelstelling gemaakt. Door toenemende tekorten aan mensen met een adequate beroepsopleiding dreigt de ontwikkeling naar een kenniseconomie echter te worden afgeremd¹. De bve-sector speelt een essentiële rol door het opleiden van voldoende vakbekwame en innovatieve professionals, door een bijdrage te leveren aan de employability van werknemers, door de toepassing van innovaties in het arbeidsdomein te bevorderen en door de sociale cohesie te versterken. *Koers BVE* plaatst de modernisering van het beroepsonderwijs dan ook terecht tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Achterblijvende resultaten

In *Koers BVE* wordt een fors beroep gedaan op het beroepsonderwijs om bij te dragen aan de oplossing van knelpunten op de arbeidsmarkt. De commissie constateert dat het beroepsonderwijs die essentiële rol nog maar ten dele vervult. De instellingen doen hun best om het onderwijs te vernieuwen en de aansluiting op de arbeidsmarkt en de doorstroming in de beroepskolom te verbeteren. Er moet echter nog veel gebeuren. Een divergerende ontwikkeling dreigt: de tekorten aan geschoolde vaklieden nemen toe terwijl er een toenemend overschot is aan laaggeschoolde werknemers zonder startkwalificatieniveau². De doorstroming tussen beide categorieën stagneert, zowel in het initiële als in het postinitiële traject. In schril contrast met de ambitie om in 2010 de voortijdige schooluitval tot 10 procent of minder terug te brengen is er nog onverminderd sprake van een forse voortijdige uitval. De noodzaak om door 'een leven lang leren' hogere kwalificatieniveaus te bereiken en tekorten op de arbeidsmarkt tegen te gaan is breed erkend, maar nauwelijks in de praktijk zichtbaar. De facilitering van 'een leven lang leren' staat op een laag pitje. De gevolgde route bij de afschaffing van de gedwongen winkelnering voor inburgeringstrajecten zet de relatie tussen volwasseneneducatie en het middelbaar beroepsonderwijs onder druk. De scholingsaftrek en de afdrachtvermindering scholing zijn in 2004 afgeschaft. De scholing van werkenden en in het bijzonder de inhaalslag om werkenden en werkzoekenden aan een startkwalificatie te helpen verdient versnelling,

-
- 1 A. de Grip en S. Dijkman, *Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1995-2000: naar een kenniseconomie?* In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2004, nr. 2, p. 169 e.v.
 - 2 Als startkwalificatie of basis-kwalificatie wordt beschouwd een beroepsopleiding op niveau 2 zoals in de WEB omschreven (voorheen het primair leerlingwezen of KMBO) of vergelijkbaar niveau. Zie: Stichting van de Arbeid, *Een leven lang lerend werken*, Publikatienr. 3/98, Den Haag, 3 juni 1998, p. 10.

en de rol van het onderwijs bij de reïntegratie van werkzoekenden is marginaal³. Ook de aansluiting binnen de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) en tussen de volwasseneneducatie en het beroepsonderwijs moet sterk verbeteren. Al met al meent de commissie dat er nog veel zal moeten gebeuren om de Lissabon-doelstellingen te halen en te voldoen aan de door de EU-lidstaten geformuleerde vijf doelstellingen met concrete streefwaarden (benchmarks): verlaging voortijdige schooluitval, verhoging van het aantal bèta-/technische afgestudeerden, verhoging van het aantal afgestudeerden met hoger secundair onderwijs, verlaging van het aantal jongeren met lage leesvaardigheid en verhoging van het aantal volwassenen dat deelneemt aan leeractiviteiten⁴.

Hoge ambities

In *Koers BVE* steekt het kabinet zijn ambities met het beroepsonderwijs niet onder stoelen of banken. De commissie juicht het toe dat het kabinet de lat hoog legt. Maar hoge ambities vragen een heldere en realistische aanpak en een degelijke financiering. De Nederlandse aanpak van de Lissabon-strategie is te vrijblijvend en te weinig geoperationaliseerd naar zijn betekenis voor het onderwijs⁵. De ambities die in *Koers BVE* zijn geformuleerd en hun betekenis aan de Lissabon-strategie ontleenen, verdienen een steviger uitwerking. Met de voorgestelde maatregelen zal Nederland de inmiddels opgelopen achterstand niet inhalen. Daardoor wordt gemakkelijk de schijn gewekt dat heroverwegingen in het beleid niet zozeer gericht zijn op het scheppen van ruimte voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, maar bedoeld zijn om de bezuinigingsdoelstellingen te halen.

Nodig is dat het kabinet niet alleen in procedurele zin de kaders vastlegt maar ook duidelijke eisen stelt, prestaties verlangt en de middelen inzet die daarvoor nodig zijn. Het is essentieel dat er een goede bestuurlijke infrastructuur tot stand komt om de doelstellingen te verwezenlijken. Een krachtige inzet van alle betrokkenen is nodig om de ambities te realiseren. Niet in de laatste plaats de rijksoverheid zelf in de zin van een adequate facilitering met voldoende middelen, regelruimte en deregulering.

De commissie constateert dat in *Koers BVE* twee belangrijke beleidsprocessen in gang zijn gezet om een goede infrastructuur tot stand te brengen, namelijk de ontwikkeling naar *nieuwe bestuurlijke verhoudingen* en de *vernieuwing van het onderwijs*. Voor beide processen geldt dat de steun van de landelijke overheid nodig is om ze tot een goed einde te brengen. Daarbij speelt een aantal thema's waarop de commissie in het navolgende zijn aanbevelingen richt.

3 Afgewacht moet worden of de recente verruiming van de mogelijkheid tot het volgen van scholing voor mensen met een werkloosheidsuitkering soelaas zal bieden. Persbericht SZW, 25 augustus 2004.

4 OCW, *Actieplan EU-benchmarks Onderwijs*, Den Haag, 13 augustus 2004.

5 SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, Den Haag, 18 juni 2004.

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen

De overheid: betrokkenheid op afstand

De commissie constateert dat in *Koers BVE* de ambities van het kabinet kaderstellend en procedureel van karakter zijn. De inhoudelijke invulling en de implementatie liggen bij de regio. Daar valt veel voor te zeggen omdat regionale en sectorale ontwikkelingen sterk het beeld van de economie en de vraag naar arbeid bepalen. Het valt in het kabinet te prijzen dat het nu de intentie heeft daadwerkelijk ruimte te creëren voor de onderwijsinstellingen om een eigen koers uit te zetten. Daardoor ontstaat ruimte om te experimenteren met nieuwe onderwijsvormen en de commissie beveelt aan om vernieuwende ideeën extra te belonen.

Dat neemt niet weg dat de commissie meent dat de landelijke overheid primair verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. Zij moet inhoudelijke ambities over de output van het onderwijs formuleren en er zorg voor dragen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het publieke stelsel in stand te houden. De commissie verwacht dat de overheid ook in doelstellende zin richting geeft aan het onderwijsbeleid en mede daardoor een toetsingskader ontwikkelt voor de regionale invulling. Daarbij ontstaat tevens een beter zicht op de te vervullen randvoorwaarden. In *Koers BVE* blijft te veel impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij bijvoorbeeld haar doelstellingen expliciteert en hoe zij vervolgens de instellingen ertoe zal brengen aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities. Tevens is onvoldoende duidelijk wat de bestuurlijke status van de regionale afspraken zal zijn. Vrijblijvendheid in deze afspraken moet worden voorkomen.

Een ‘actieve betrokkenheid op afstand’ van de landelijke overheid is naar de opvatting van de commissie nodig om de regionale ambities op waarde te kunnen schatten, wat de financiering ervan ten goede komt. Anders dreigt het gevaar dat niet de regionale behoefte, maar het regionale budget het ambitieniveau bepaalt. De landelijke overheid blijft uiteindelijk verantwoordelijk en moet die verantwoordelijkheid ook nemen als de doelstellingen niet gehaald worden. Dat betekent ook dat indien er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de landelijke ambities te kunnen realiseren, dat ook door de overheid moet worden vastgesteld. Als er geen extra middelen zijn, zal zij haar ambities moeten bijstellen.

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen vragen om wetgeving die aan de nieuw te verwerven beleidsruimte een wettelijke basis geeft. Deregulering zal daardoor daadwerkelijk tot meer experimenteerruimte leiden en de onderwijsvernieuwing ondersteunen. De onderwijswereld is daarmee, met in het achterhoofd de conclusies van de Commissie-Schutte, tot nu toe zeer terughoudend. *Koers BVE* spreekt in dit verband van het wegnemen van schotten, waardoor bijvoorbeeld vormen van gemengde financiering beter mogelijk zijn. Het moet voor betrokkenen duidelijk zijn waar de beleidsvrijheid ophoudt en oneigenlijk en frauduleus handelen beginnen.

Het bedrijfsleven: betrokkenheid in de regio

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen hebben niet alleen betrekking op de relatie van de onderwijsinstellingen met de landelijke overheid. *Koers BVE* besteedt terecht aandacht aan de noodzakelijke horizontale en verticale publieke verantwoording, maar de nota is vaag over de wijze waarop de onderwijsinstellingen het regionale netwerk bij de ambities betrekken. De commissie meent dat het nodig is dat onderwijs en bedrijfsleven (de brancheorganisaties en de grote ondernemingen) op basis van vaste afspraken van meet af aan met elkaar van start gaan. Het bedrijfsleven moet niet pas achteraf, in het kader van de publieke verantwoording, worden geïnformeerd. De commissie onderschrijft de opvatting van de Bve Raad dat hier het initiatief en de regisseursrol bij de onderwijsinstellingen liggen, maar acht het noodzakelijk dat de instellingen verplicht worden met het bedrijfsleven tot afspraken te komen⁶. Die afspraken moeten betrekking hebben op de organisatie of programmering respectievelijk de uitvoering van leertrajecten. Binnen die afspraken moet onder meer aandacht worden besteed aan de regionale inkleuring van de vrije ruimte. Het bedrijfsleven moet betrokken zijn bij het formuleren van de regionale ambities. Verder meent de commissie dat op landelijk niveau de sociale partners en voor onderwijs Colo en de Bve Raad moeten worden betrokken bij de landelijke kaders die het speelveld vormen voor de regionale afspraken. Zij gaat ervan uit dat de te maken afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven gebaseerd zijn op het gezamenlijk arbeidsmarktbelang en dat deze afspraken reëel en wederzijds verplichtend van karakter zijn en dus zullen worden nagekomen.

Duale leerwegen

Koers BVE leunt zwaar op de inbreng van het bedrijfsleven, reden om die grote betrokkenheid in het wettelijk kader vast te leggen. Daarmee is overigens nog niet gegarandeerd dat de inbreng van het bedrijfsleven voldoende zal zijn om aan de vraag naar beroepspraktijkvormingsplaatsen te kunnen voldoen. Die vraag neemt toe; vanuit verschillende onderwijsvormen en reïntegratieprojecten worden beroepspraktijkvormingsplaatsen, stageplaatsen, leerwerkplekken et cetera gevraagd. Door een betere samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bedrijven en intermediaire organisaties kan extra ruimte ontstaan. Er zijn echter grenzen. Door de toenemende maatschappelijke behoefte aan duale trajecten zal het bedrijfsleven selectief moeten zijn in de keuze van de leertrajecten waarin het een rol kan en wil spelen. Voor het individuele bedrijf zullen de mogelijkheden sterk afhangen van de positie die het op de arbeidsmarkt inneemt en van de bedrijfseconomische omstandigheden.

Het buitenschoolse leren is een essentieel onderdeel binnen het bve-onderwijs en moet goed worden voorbereid en in voldoende mate worden geëquipeerd. Daarvan is nog onvoldoende sprake. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en de beoordeling ervan zwakke schakels zijn in het beroeps-

6 *Bve Raad, Koersvast en flexibel, bijdrage van de Bve Raad aan Koers BVE, 2004.*

onderwijs. De samenhang tussen binnenschools en buitenschools leren is vaak ver te zoeken, onder meer omdat de leerbedrijven te weinig worden betrokken bij de totstandkoming van de onderwijstrajecten van de deelnemers. Om die reden zal naar het oordeel van de commissie sprake moeten zijn van een frequentere dialoog tussen onderwijsinstellingen (docent) en bedrijf (praktijkbegeleider). Daardoor zal ook de wederzijdse responsiviteit toenemen. De afspraken en de activiteiten die eruit voortvloeien, kunnen dan niet meer vrijblijvend zijn. Dat wil zeggen dat er overeenstemming zal moeten zijn over de inhoud en de kwaliteit van het leertraject, inclusief het gedeelte van het onderwijs dat in de praktijk vorm krijgt, en over de professionaliteit van het onderwijspersoneel, inclusief de praktijkopleiders uit het bedrijfsleven. Financiering van personeelsuitwisseling tussen bedrijf en onderwijsinstelling moet tot de mogelijkheid behoren. Dit alles maakt het nodig ook de direct betrokken onderwijsgevenzen bij de programmering te betrekken. Dat heeft het voordeel dat de uitvoerbaarheid in de bestuurlijke afspraken is verdisconteerd en meer zekerheid bestaat dat deze afspraken daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. De commissie meent dat de intensivering van de contacten tussen onderwijs en bedrijfsleven op verschillende uitvoerende niveaus, de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

Vernieuwing onderwijs

Naar competentiegericht beroepsonderwijs

De grootste uitdaging voor het beroepsonderwijs de komende jaren is de invoering van de nieuwe, op competenties gerichte kwalificatiestructuur. *Koers BVE* noemt de ontwikkeling naar competentiegericht beroepsonderwijs verreweg de grootste inhoudelijke vernieuwing sinds de invoering van de huidige, op eindtermen gebaseerde kwalificatiestructuur in 1997. De dynamiek in beroepen en taken van de beroepsbeoefenaar vereist een grotere mate van flexibiliteit en maatwerk. De commissie acht op competenties gericht beroepsonderwijs noodzakelijk om de slag naar de kenniseconomie te kunnen maken.

Afgesproken is dat de invoering van de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur medio 2006 zal zijn voltooid. De commissie vraagt het kabinet deze planning strak te volgen en waar nodig faciliterend steun te bieden. In *Koers BVE* wordt dit als volgt aangegeven:

De nationale overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid in het proces voor de randvoorwaarden, zoals het aanpakken van de wetgeving, het creëren van ruimte voor proeftuinen (waarin het nieuwe ontwerp in de praktijk kan worden getest) en het ter beschikking stellen van financiële middelen voor de implementatie en het procesmanagement⁷.

De spoedige totstandkoming van een vernieuwend wetgevend kader is hiermee in het vooruitzicht gesteld en de commissie gaat ervan uit dat het procesmanagement daadwerkelijk de ondersteuning zal krijgen om de eindstreep op tijd te halen.

7 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*, op.cit., p. 32.

Doorlopende leerwegen

De tweede belangrijke uitdaging voor het beroepsonderwijs is het realiseren van doorlopende leerwegen binnen de beroepskolom. Het middelbaar beroepsonderwijs is daarin uiteraard afhankelijk van de ontwikkelingen binnen het vmbo en het hbo. In *Koers BVE* is aangegeven dat het beleid daarom is afgestemd op HOOP en Koers VO (voortgezet onderwijs). Bovendien heeft het kabinet voor het realiseren van de doorlopende leerwegen extra geld ter beschikking gesteld. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de bve-sector en in het voortgezet onderwijs geven meer ruimte aan de instellingen om met elkaar tot afspraken te komen. Het kabinet gaat ervan uit dat daarmee de onderwijsinstellingen voldoende middelen in handen hebben om de doorlopende leerwegen te realiseren.

De commissie meent dat er meer nodig is. Eerst en vooral moeten de onderwijsprogramma's en in het bijzonder examenprogramma's en kwalificatieprofielen aansluiten bij het vervolgonderwijs, waarbij dan de toegang tot dat vervolgonderwijs gegarandeerd is. Dat maakt tevens direct overleg tussen de betrokken docenten in de verschillende onderwijssectoren noodzakelijk, onder meer om een 'warme overdracht' van deelnemers van de ene aan de andere onderwijsinstelling mogelijk te maken. Dat overleg is ook nodig omdat de institutionele settings waarbinnen de onderwijssoorten opereren sterk verschillen. Meer intensieve contacten kunnen cultuur- of zo men wil waarderingsverschillen tussen de verschillende sectoren uit de weg ruimen.

Ten slotte moet de regelgeving toestaan dat het bij een tussentijdse overstap naar vervolgonderwijs gemakkelijker is om over en weer personeel, middelen en gebouwen in te zetten.

De leerling centraal

De invoering van competentiegericht beroepsonderwijs gaat gepaard met een andere benadering van de deelnemer. In het onderwijs moet sprake zijn van een meer integrale, probleemgestuurde aanpak waarbij de deelnemer zelf vorm geeft aan zijn eigen leerproces. Het onderwijs heeft het daar overigens moeilijk mee. De Inspectie van het Onderwijs vermeldt namelijk dat de inspanningen om vernieuwend onderwijs te geven weliswaar merkbaar zijn tijdens sommige lessen, maar dat deze veelal nog niet leiden tot zelfsturing van het leerproces door de deelnemer⁸. Meer in het algemeen constateert de inspectie dat het onderwijs nog te weinig uitdagend en passend is, getuige de reactie van veel deelnemers om het onderwijs voortijdig de rug toe te keren.

Er is dus nog een lange weg te gaan voordat het adagium 'de leerling centraal' ook gerealiseerd is. Het is nodig scherper in beeld te brengen waartoe de deelnemer in staat is en wat zijn behoeften zijn. Op basis daarvan kan, binnen het kader van de kwalificatiestructuur, een individuele leerloopbaan worden ontwikkeld en kunnen afspraken worden gemaakt over de begeleiding van de deelnemer. Waar dit relevant is kan de beoordeling van elders verworven competenties worden toegepast. Inzicht in de capaciteiten en behoeften van de deelnemer vergemakkelijkt latere keuzen bijvoorbeeld voor een

8 Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2002/2003*, Utrecht, 14 april 2004.

hoofdzakelijk theoretische, dan wel een hoofdzakelijk praktische leerweg of voor een vervolgopleiding. Het keuzespectrum kan worden vergroot indien andere leeromgevingen dan scholen worden benut en gefaciliteerd – de onderwijsbijdrage slaat neer daar waar het onderwijs plaatsvindt – en indien de nodige flexibiliteit wordt betracht in de organisatie van leeromgevingen.

Leerloopbaanbegeleiding in een specifieke voorziening, zoals een loopbaan- of carrièrecentrum, is een goed instrument om het uitgangspunt van ‘de deelnemer centraal’ te verankeren. Een goede leerloopbaanbegeleiding heeft een zelfselecterende werking en draagt ertoe bij dat mbo’ers gericht en meer dan nu in overeenstemming met hun capaciteiten kiezen voor een vervolgopleiding⁹. Bovendien biedt deze benadering een reëel perspectief op vermindering van de voortijdige schooluitval.

Het spreekt vanzelf dat maatwerk in het onderwijs niet kostenneutraal valt in te voeren. De commissie is er echter van overtuigd dat op de wat langere termijn bezien de maatschappelijke opbrengsten de kosten die worden gemaakt voor de reïntegratie van veelal te laag geschoolde werkzoekenden, ruimschoots overtreffen.

Professioneel onderwijspersoneel

Vernieuwing van het onderwijs is nodig om de deelnemers in staat te stellen adequaat in de kenniseconomie te functioneren. Zonder competentiegericht vakmanschap geen kenniseconomie. Dat geldt ook, en in sterkere mate voor het onderwijspersoneel. De onderwijsvernieuwing stelt aan hen andere en vaak ook hogere eisen. Er treedt een aanzienlijke verschuiving op in de competenties waarover het onderwijspersoneel moet beschikken. *Koers BVE* geeft daarvan een goed overzicht. De commissie onderstreept de noodzaak dat docenten, bijvoorbeeld via detachering, in de praktijk van het bedrijfsleven hun vakbekwaamheid toetsen en door bijscholing opwaarderen. Zij kunnen ook vaker in het bedrijfsleven als docent in praktijksituaties functioneren. Instellingen zullen hier mid-delen voor dienen te reserveren.

Koers BVE geeft geen antwoord op de vraag of het onderwijspersoneel zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin goed is toegerust om de uitdaging aan te gaan. Door de invoering van competentiegericht beroepsonderwijs wordt het geconfronteerd met forse veranderingen in de aard van het werk en de vormgeving van het onderwijs. Dit vereist een andere benadering van de professionaliteit van het personeel. De onderwijssector zal hiertoe voldoende concurrerend moeten zijn op de arbeidsmarkt om de nodige kwaliteit binnen te halen en te houden. In dat perspectief bezien zijn de oplossingen in *Koers BVE* te mager. *Koers BVE* mikt op de verantwoordelijkheid van de docenten voor de eigen leerloopbaan en op de werving van docenten onder bredere doelgroepen (zij-instroom). De commissie ziet een goed perspectief in het ontwikkelen van een samenhangende kwalificatiestructuur voor onderwijsberoepen, maar vreest dat dit pas op lange termijn

9 P. Gransbergen, R. Baarda (red.), *Werkboek versterking doorstroom van mbo naar hbo. Uitgangspunten, modellen, instrumenten*, Den Haag, juni 2004.

vruchten afwerpt. Maatregelen zijn nu nodig om de professionaliteit van het huidige docentencorps te garanderen en de responsiviteit voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te vergroten. Daarbij zal de vraag moeten worden beantwoord hoe het middelbaar beroepsonderwijs zijn positie op de arbeidsmarkt kan versterken.

De commissie is benieuwd naar de resultaten van de Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs van het Innovatieplatform, die aandacht besteedt aan het HRM-beleid dat in het kader van de vernieuwing van het beroepsonderwijs nodig is.

Afrekenen op kwaliteit

Idealiter zou van de bekostiging een prikkel moeten uitgaan tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Van een gedegen borging van de dagelijkse kwaliteit van het onderwijs is echter nog nauwelijks sprake. De kwaliteitsdoelen die de onderwijsinstellingen formuleren werken onvoldoende door naar de werkvloer. De Inspectie van het Onderwijs noemt het systeem van kwaliteitszorg van veel instellingen onder de maat. De commissie acht het zorgelijk dat de Inspectie van het Onderwijs constateert dat het na invoering van het onderwijsnummer nog jaren kan duren voor er voldoende betrouwbare bestanden zijn opgebouwd. Daar komt bij dat veel onderwijsinstellingen geen betrouwbare gegevens hebben over de in-, door- en uitstroom van deelnemers en het rendement van de opleiding. Dat betekent dat er een zwakke basis is voor de publieke verantwoording van de instellingen naar de maatschappelijke omgeving. Het is daarom twijfelachtig of veel instellingen de komende jaren hun rol als *maatschappelijke* onderneming kunnen waarmaken. Referentie aan de Lissabon-doelstellingen wordt bovendien een hachelijke onderneming: door het ontbreken van goede informatie wordt de grond weggeslagen onder de mogelijkheid om de in *Koers BVE* voorgestelde *benchmarks* op te stellen. Betrouwbare management- en beleidsinformatie is essentieel om zicht te krijgen op en sturing te geven aan het primaire proces van onderwijsinstellingen, namelijk het verzorgen van leertrajecten voor deelnemers. De commissie vindt dat het onderwijsnummer met voorrang moet worden ingevoerd. Het onderwijsnummer is niet alleen van belang als beheersinstrument, maar er kan ook belangrijke beleidsinformatie door worden verkregen. Die informatie is nodig om te kunnen vaststellen of de hoge ambities die het kabinet voor zichzelf en het onderwijs stelt, in de praktijk gerealiseerd worden.



Lijst van afkortingen

ACOA	Adviescommissie Onderwijs-arbeidsmarkt
aoc	agrarisch opleidingscentrum
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bbp	bruto binnenlands product
bol	beroepsopleidende leerweg
Bpv	Beroepspraktijkvorming
BVE	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Colo	Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, Vereniging van lob's, tegenwoordig KBB's geheten
CPB	Centraal Planbureau
CREBO	Centraal Register Beroepsonderwijs
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
CWL	Contactgroep Werkend Leren
De 4 M's	Middelen, mensen, methoden en markt
EIM	Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf
EU	Europese Unie
EVC	Eerder (soms Elders) Verworven Competenties
GTI	Grote technologische instituten
GSB	Grotestedenbeleid
Havo	Hoger algemeen vormend onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ISCED	International Standard Classification of Education
JOB	Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs
Kbb	Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven
KeBB	Kennisuitwisseling Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MOE-landen	Midden en Oost-Europese landen
O&O	Opleidings- en ontwikkelingsfondsen
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Paepo	Platform van aangewezen erkende particuliere onderwijsinstellingen
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
Roc	Regionaal opleidingscentrum
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarkt

RWI	Raad voor Werk en Inkomen
sbu	studiebelastingen
Silo	Stimulans innovatieve leeromgevingen
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
VSWO	Vereniging Samenwerkende Werkgeversorganisaties Onderwijs
Vwo	Voortgezet wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
Wet BIO	Wet op de Beroepen In het Onderwijs
Wet SLOA	Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WWB	Wet Werk en Bijstand

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50.

Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans).

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

	Gratis samenvatting	Prijs advies
<i>Opleiden is net-werken</i> 2004, 118 pp., ISBN 90-6587-890-4, bestelnr. 04/13		€ 6,80
<i>De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije</i> 2004, 88 pp., ISBN 90-6587-889-0, bestelnr. 04/12		€ 6,80
<i>Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW</i> 2004, 46 pp., ISBN 90-6587-884-X, bestelnr. 04/11		€ 5,65
<i>Evaluatie van de Lissabon-strategie</i> 2004, 76 pp., ISBN 90-6587-883-1, bestelnr. 04/10		€ 5,65
<i>Personenkring werknemersverzekeringen</i> 2004, 136 pp., ISBN 90-6587-882-3, bestelnr. 04/09		€ 6,80
<i>Nota Ruimte</i> 2004, 58 pp., ISBN 90-6587-881-5, bestelnr. 04/08		€ 5,65
<i>Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving</i> 2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07		€ 5,65
<i>Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU</i> 2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06		€ 5,65
<i>Keurmerken en duurzame ontwikkeling</i> 2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05		€ 6,80
<i>Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen</i> 2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04		€ 6,80
<i>Arbodienstverlening</i> 2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03		€ 10,20
<i>Verdere uitwerking WAO-beleid</i> 2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02		€ 10,20

<i>Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW</i> 2004, 104 pp., ISBN 90-6587-872-6, bestelnr. 04/01		€ 6,80
<i>Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden</i> 2003, 186 pp., ISBN 90-6587-867-X, bestelnr. 03/12		€ 10,20
<i>Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid</i> 2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11		€ 6,80
<i>Inburgeren met beleid</i> 2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10		€ 6,80
<i>Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie</i> 2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09		€ 5,65
<i>De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)</i> 2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08	N, E	€ 6,80
<i>Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid</i> 2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07		€ 5,65
<i>Evaluatie en aanpassing Mededingingswet</i> 2003, 128 pp., ISBN 90-6587-846-7, bestelnr. 03/06	E, D	€ 6,80
<i>Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden</i> 2003, 54 pp., ISBN 90-6587-851-3, bestelnr. 03/05	E, D	€ 5,65
<i>Kennis maken, kennis delen</i> 2003, 106 pp., ISBN 90-6587-850-5, bestelnr. 03/04	E, D	€ 6,80
<i>Aanpassing Arbeidstijdenwet</i> 2003, 84 pp., ISBN 90-6587-849-1, bestelnr. 03/03		€ 5,65
<i>Duurzaamheid vraagt om openheid; op weg naar een duurzame consumptie</i> 2003, 90 pp., ISBN 90-6587-848-3, bestelnr. 03/02	E	€ 5,65
<i>Conventie over de toekomst van Europa</i> 2003, 82 pp., ISBN 90-6587-843-2, bestelnr. 03/01	E, D, S, F	€ 5,65
<i>Verruiming zeggenschap werknemers over arbeidstijden</i> 2002, 68 pp., ISBN 90-6587-839-4, bestelnr. 02/14		€ 5,65
<i>Bemiddeling in financiële diensten</i> 2002, 94 pp., ISBN 90-6587-838-6, bestelnr. 02/13		€ 6,80
<i>Koersen op vernieuwing</i> 2002, 90 pp., ISBN 90-6587-837-8, bestelnr. 02/12		€ 5,65
<i>Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen</i> 2002, 48 pp., ISBN 90-6587-836-X, bestelnr. 02/11	N	€ 5,65
<i>Het nieuwe leren</i> 2002, 118 pp., ISBN 90-6587-826-2, bestelnr. 02/10	N, E	€ 6,80
<i>Innovatie voor duurzaam voedsel en groen</i> 2002, 88 pp., ISBN 90-6587-827-0, bestelnr. 02/09		€ 5,65
<i>Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003</i> 2003, ISBN 90-6587-845-9 deel 1 (212 pp.) deel 2 (219 pp.)		€ 10,20 € 10,20

Rapporten

<i>CSED-rapport: Met Europa meer groei</i> 2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7	N, E, F	€ 11,35
<i>Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001</i> 2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7		€ 6,80
<i>CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen</i> 2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5		€ 6,80
<i>CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing</i> 1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7		€ 11,35
<i>CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting</i> 1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1		€ 11,35
<i>CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering</i> 1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3		€ 11,35

Samenvattingen (gratis)

<i>CSED-rapport: Met Europa meer groei</i> 2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3
<i>De rol van de werknemers in de Europese vennootschap</i> 2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N
<i>Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen</i> 2003, bestelnummer 02/11N
<i>Het nieuwe leren</i> 2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N
<i>Sociaal-economisch beleid 2002-2006</i> 2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N
<i>Werken aan arbeidsgeschiktheid</i> 2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N
<i>Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling</i> 2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N
<i>Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen</i> 2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

<i>Employee involvement in the European company</i> 2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E
<i>Generating knowledge, sharing knowledge</i> 2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E
<i>Towards a sustainable economy</i> 2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning - Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08F

Working on occupational disability - policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, orderno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0 € 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

1998, 164 pp., ISBN 90-6587-675-8 € 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6 € 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a fine, white, grainy texture. Above this blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a stylized, modern look.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-890-4 / CIP