

Bevordert de WEB de macrodoelmatigheid van het beroepsonderwijs?

L. Borghans en H. Heijke

Samenvatting

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) heeft tot doel te zorgen dat beroepsopleidingen voorzien in een maatschappelijke behoefte, dat afgestudeerden goede perspectieven geboden worden op de arbeidsmarkt, en dat de inhoud van de opleidingen bijdraagt aan de algemene vorming en een duurzame en brede beroepskwalificatie. In de procedures van de wet gaat daarom expliciet aandacht uit naar de macrodoelmatigheid. In dit artikel wordt een theoretisch denkkader gepresenteerd dat inhoud geeft aan het begrip macrodoelmatigheid. Kern van dit denkkader is dat het streven van de wet niet kan zijn om zo goed mogelijk aan alle wensen van werkgevers tegemoet te komen, maar dat beslissingen over de inrichting van het beroepsonderwijs steeds gebaseerd moeten zijn op een zinvolle afweging, gegeven de beschikbare mogelijkheden. Aan de hand hiervan bespreken we het functioneren van de WEB in de praktijk. Onze belangrijkste conclusies zijn dat er in de huidige wetgeving te veel 'incentives' bestaan om te komen tot smalle gespecialiseerde opleidingen. Daarnaast zou een veel grotere verantwoordelijkheid voor het onderwijs bij de scholen kunnen worden gelegd. Deze instellingen zouden dan echter verantwoording moeten afleggen voor de effecten van hun beleid in zijn totaliteit en niet, zoals nu het geval is, voor vele beslissingen afzonderlijk. Voor deze toetsing en ter ondersteuning van het beleid van de LOB's en de ROC's moet er een duidelijke visie zijn op de doelen van het beroepsonderwijs en moet men kunnen beschikken over goede arbeidsmarktgegevens.

genaamde educatie) in Nederland. Deze wet heeft tot doel te zorgen dat beroepsopleidingen voorzien in een maatschappelijke behoefte, dat afgestudeerden goede perspectieven geboden worden, en dat de inhoud van de opleidingen bijdraagt aan de algemene vorming en een duurzame en brede beroepskwalificatie. De maatschappelijke behoeften zijn echter niet voor eens en altijd gegeven en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt staan niet stil. Mede naar aanleiding van invloedrijke rapporten van de commissie Wagner (1981) en de commissie Rauwenhoff (1990) heeft de wetgever in de WEB niet de inhoud van het beroepsonderwijs vastgelegd, maar procedures ontworpen die ervoor zorgen dat de inhoud van het onderwijs zich voortdurend aan kan passen aan de ontwikkelingen in de maatschappij. Aan het middelbare beroepsonderwijs worden echter expliciet doelen gesteld die verder gaan dan bedrijfstraining, die gericht is op de onmiddellijke productiviteit van de betrokkenen. Deze brede doelstelling vormt ook een belangrijk motief voor overheidsbemoeienis. Als de opleiding van vaklieden alleen aan het bedrijfsleven zou worden overgelaten, zou er onvoldoende aandacht uitgaan naar de persoonlijke ontwikkeling van de betrokkenen en hun ontwikkeling op langere termijn. In de procedures van de wet gaat daarom expliciet aandacht uit naar de *macrodoelmatigheid* van het systeem en worden voorstellen voor verandering getoetst aan de doelstellingen van de wet.

Sinds het in werking treden van deze wet zijn vijf jaar verlopen. De vraag kan nu worden gesteld of dit nieuwe wettelijke kader aan zijn bedoelingen beantwoordt en of dus inderdaad de procedures in de wet er aan de ene kant voor zorgen dat het beroepsonderwijs adequaat inspeelt op veranderingen op de arbeidsmarkt, maar aan de andere kant jongeren een opleiding verschafte die van betekenis is voor hun gehele loopbaan en ook bijdraagt aan hun ontwikkeling die niet direct in arbeidsmarktsucces wordt vertaald.¹

Inleiding

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) regelt het middelbare beroepsonderwijs en de scholing van volwassenen (de zo-

364

PEDAGOGISCHE
STUDIËN

2001 (78) 364-381

Om te kunnen nagaan hoe de WEB in de praktijk functioneert, wordt in dit artikel eerst een theoretisch denkkader gepresenteerd dat inhoud geeft aan het begrip macrodoelmatigheid. Kern van dit denkkader is dat het streven van de wet niet kan zijn om zo goed mogelijk aan alle wensen van werkgevers tegemoet te komen, maar dat beslissingen over de inrichting van het beroepsonderwijs steeds gebaseerd moeten zijn op een zinvolle afweging, gegeven de beschikbare mogelijkheden; de *eindtermen* van een opleiding kunnen niet los worden gezien van de capaciteiten van de leerlingen die instromen; een werkelijk brede opleiding is alleen realiseerbaar als er expliciet rekening mee wordt gehouden dat leerlingen ook nadat ze de school verlaten nog verder zullen leren, etc.

Deze beschouwing over de economische betekenis van de doelstellingen van de WEB fungeert als een referentiekader om het functioneren van de WEB tegen af te zetten. Daarna worden de sturingsmechanismen gepresenteerd waarmee de WEB het beroepsonderwijs wil laten aansluiten op de maatschappelijke behoefte en de arbeidsmarkt. De belangrijke betrokken organisaties binnen dit sturingsmodel zijn de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (LOB's), de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (ACOA) en de regionale instellingen voor beroepsonderwijs (ROC's). In een drietal afzonderlijke paragrafen gaan we in op de rol die deze organisaties binnen dit sturingsmodel vervullen. Na deze bespreking van het functioneren van de WEB in de praktijk, sluiten we dit artikel af met onze conclusies en aanbevelingen. Onze belangrijkste conclusies zijn dat er in de huidige wetgeving te veel 'incentives' bestaan om te komen tot smalle gespecialiseerde opleidingen. Daarnaast zou een veel grotere verantwoordelijkheid voor het onderwijs bij de scholen kunnen worden gelegd. Deze instellingen zouden dan echter verantwoordelijkheid moeten afleggen voor de effecten van hun beleid in zijn totaliteit, en niet zoals nu het geval is voor vele beslissingen afzonderlijk. Voor deze toetsing en ter ondersteuning van het beleid van de LOB's en de ROC's zijn een duidelijke visie op de doelen van het beroepsonderwijs en goede arbeidsmarkt-

gegevens die hieraan invulling geven van cruciaal belang.

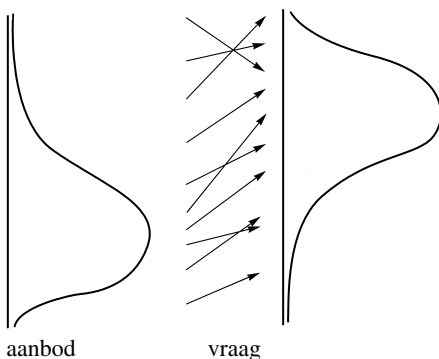
1 Doelmatig beroepsonderwijs: theoretische overwegingen

"Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen en bevordert tevens de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren." (WEB, art. 1.2.1., eerste lid). Door de kennis en ervaring die deelnemers opdoen, levert onderwijs een toegevoegde waarde waardoor de capaciteiten waarover men beschikt zich verder zullen uitbreiden. Vanuit het perspectief van het individu zal het volgen van onderwijs daarom een bepaalde waarde hebben, zowel wat betreft de arbeidsmarkt mogelijkheden die het genereert, als wat betreft het maatschappelijk functioneren van deze persoon. Afhankelijk van de initiële capaciteiten, het leervermogen en de persoonlijke interesses zal een investering van enige tijd in een bepaalde vorm van onderwijs de persoonlijke levensloop kunnen verbeteren. Omdat de meerwaarde van ieder jaar onderwijs steeds kleiner zal worden, onderwijs tijd, inspanning en geld kost, maar er ook sprake zal zijn van gederfde inkomsten, zal na een aantal jaren onderwijs het punt bereikt zijn waarop de opbrengsten van nog meer onderwijs niet meer opwegen tegen de kosten ervan. Vanuit individueel perspectief zal een bepaalde investering in onderwijs dan, gezien de gehele loopbaan, optimaal zijn, zowel op als buiten de arbeidsmarkt.²

In principe zijn de baten van onderwijs het grootst als onderwijs zoveel mogelijk aan het begin van de levensloop wordt gesitueerd. In dat geval wordt het aantal jaren waarin men over de desbetreffende kennis en vaardigheden beschikt immers gemaximaliseerd. Technologische vernieuwingen, het verloren gaan van kennis, maar ook de mogelijk waardevolle interactie tussen werken en leren, leveren argumenten om af te wijken van deze traditionele levensloop. Door de waardevolle interactie tussen werken en leren zal met name aan het einde van het initiële onderwijs

een overgang nuttig zijn waarbij de opleiding steeds minder schoolse elementen bevat en het leren steeds meer via werkervaring plaatsvindt. Kennisveroudering zal leiden tot patronen van levenslang leren om de kennis waarover men beschikt te onderhouden.³

De waarde van onderwijs hangt niet alleen af van de individuele keuzes die men maakt. In onze maatschappij, waarin een zeer sterke arbeidsdeling bestaat, is een groot aantal beroepstaken te onderscheiden. Juist door een goede verdeling van mensen over deze beroepen kan de maatschappij als geheel optimaal gebruik maken van de capaciteiten en interesses die de individuele leden hebben. Juist door ervoor te zorgen dat mensen via een opleiding in alle uiteenlopende behoeftes op de arbeidsmarkt kunnen voorzien, kan de macrodoelmatigheid van het onderwijs worden bereikt.⁴



Figuur 1: Capaciteiten van leerlingen (aanbod), leerproces en maatschappelijke behoefte (vraag).

De taak waarvoor het onderwijs in dit opzicht staat, laat zich illustreren aan de hand van Figuur 1. De linkerkant van deze figuur geeft de verdeling van de diversiteit van leerlingen aan, voordat zij aan het beroepsonderwijs gaan deelnemen. Deze diversiteit kan betrekking hebben op zowel hun capaciteiten als hun interesses. De andere kant van Figuur 1 geeft de verdeling van de diversiteit in maatschappelijke behoeftes weer. Men kan deze verdelingen zien als diversiteit qua niveau, maar ook als diversiteit qua richting van de activiteiten waarop het beroep zich richt. In werkelijkheid gaat het dus om een meerdimensionale verdeling en niet om een eendi-

mensionale situatie zoals in Figuur 1 is afgebeeld.

De veranderingen in de positie van een individu zijn het gevolg van een leerproces. De pijlen in deze figuur weerspiegelen dus het leren. Het kan hierbij gaan om onderwijs, maar uiteraard zullen mensen ook door levenservaring in het algemeen en werkervaring in het bijzonder hun capaciteiten vergroten. Puur ervaringsleren is kosteloos, maar meer gerichte vormen van leren zullen kosten met zich meebrengen. Het kan hierbij gaan om de directe kosten van onderwijs, maar ook om gedeerde inkomsten, bijvoorbeeld doordat een bedrijf een medewerker bepaalde taken laat uitvoeren waarin hij nog niet erg productief is, maar die hem in staat stellen ervaring op te doen (zie Killingsworth, 1982).

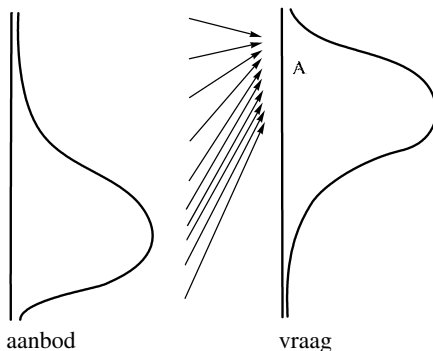
In principe is het dus mogelijk om het aanbod in hoge mate aan te passen aan de vraag. Hoe groter de aanpassingen, des te hoger de kosten echter zullen zijn. De optimale acquisitie van kennis en vaardigheden wordt dus bepaald door enerzijds de waarde van bepaalde kennis en vaardigheden voor de arbeidsmarkt en het individu persoonlijk, en anderzijds de initiële capaciteiten waarover mensen beschikken en de mogelijkheden om deze door middel van onderwijs aan te passen.

Een discrepantie tussen de vraag van werkgevers enerzijds en het aanbod van kwalificaties uit het onderwijs anderzijds, kan twee oorzaken hebben. Het kan betekenen dat het onderwijs niet voldoende is afgestemd op de optimale ontwikkeling van de beschikbare capaciteiten onder de bevolking, maar het kan ook betekenen dat werkgevers verwachtingen hebben waaraan het onderwijs - gegeven de genoemde restricties - niet kan of wil voldoen. Omgekeerd hoeven niet alle tekortkomingen in de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt zich te uiten in discrepanties tussen vraag en aanbod. Als er weinig wordt geïnvesteerd in de capaciteiten van een bepaalde groep mensen en de werkgevers bieden deze groep laagbetaald werk aan zonder al te veel verwachtingen over hun mogelijkheden, kunnen vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn zonder dat de mogelijkheden optimaal worden benut. In de Engelse situatie spreekt men in een dergelijk geval van een 'low-skill-equili-

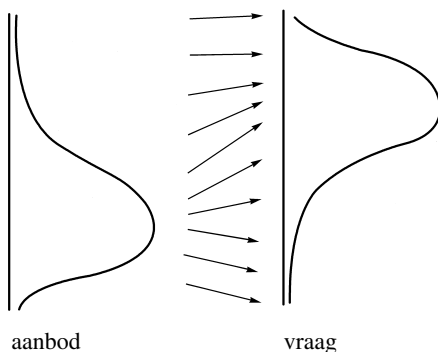
brium' (Finegold & Soskice, 1988).

Optimalisering van investeringen in onderwijs betekent echter niet alleen dat voor elk individu afzonderlijk wordt nagegaan wat voor hem of haar de beste investering is. Onderwijs zou iedereen naar punt A kunnen brengen, zoals in Figuur 2a wordt weergegeven. Juist de diversiteit van de kwalificaties waarover mensen beschikken is voor een goed functioneren van de arbeidsmarkt van groot belang. De hoge arbeidsproductiviteit in onze westerse samenleving komt immers voor een belangrijk deel voort uit specialisatie en taakverdeling. Macrodoelmatigheid vraagt er dus om dat het beschikbare aanbod van leerlingen adequaat wordt verdeeld volgens de behoeftes van de arbeidsmarkt. Dit wordt weergegeven in Figuur 2b. Onderwijs is macrodoelmatig als in alle behoeftes wordt voorzien. Doelmatigheid vraagt er echter ook om dat juist die mensen naar een bepaald beroep worden geleid waarvoor de afstand het kleinste is. Dat wil zeggen: de totaliteit aan afstanden in kennis en vaardigheden die met het onderwijs moet worden overbrugd, dient zo klein mogelijk te zijn. Afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt en de interesses en capaciteiten van de leerlingen zullen dus de opleidingsrichting, het niveau en de leerweg gekozen moeten worden die het beste bij hen passen.

Uiteraard zijn maatschappelijke behoeftes aan verandering onderhevig. Technologische veranderingen, verschuivende consumptiepatronen en veranderende internationale concurrentieverhoudingen kunnen de verdeling van de gevraagde kwalificaties ingrijpend doen veranderen. Het onderwijs zal zich hieraan moeten aanpassen. Omdat de precieze verdeling van de vraag nooit bekend zal zijn en bovendien deze vraag in de loop der tijd aan fluctuaties onderhevig is, zal het onderwijs er niet alleen voor moeten zorgen dat iedereen naar de meest geschikte plek wordt geloodst, maar dat dit bovendien geschiedt op een manier die voldoende flexibiliteit garandeert om tijdig te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt. Bredere opleidingen, overlap in kwalificaties en aanpassingsvaardigheden kunnen voor deze flexibiliteit zorgen.



Figuur 2a: Eenzijdige onderwijsdoelstelling.



Figuur 2b: Veelzijdige onderwijsdoelstelling.

Met de breedte van een opleiding wordt hier bedoeld op de diversiteit aan functies waarvoor gediplomeerden voldoende zijn toegerust om op een voor hun niveau aanvaardbare wijze te kunnen functioneren. Het gaat hierbij dus om een arbeidsmarkt criterium van breedte en niet om een criterium dat gebaseerd is op de inhoud van het curriculum en dat refereert aan de diversiteit aan vakken die worden aangeboden. Een bredere opleiding maakt de gediplomeerden minder afhankelijk van specifieke segmenten van de arbeidsmarkt, waardoor de risico's met betrekking tot vraagontwikkelingen, maar ook met betrekking tot marktonzekerheid, kunnen worden ingedamd.⁵ Voor studenten die nog niet goed weten wat ze willen, kan een bredere opleiding die juist beroepen combineert die allemaal in hun interessesfeer liggen, dus grote waarde hebben. Voor een stu-

dent die al precies weet wat hij wil, is deze optiewaarde gering. Vanuit de vraagzijde gezien is het juist bij zeer conjunctuurgevoelige markten van grote waarde om dergelijke uitwijkmogelijkheden te hebben. Met name als de marktontwikkelingen relatief onafhankelijk van elkaar zijn, heeft de combinatie van meerdere doelberoepen binnen een kwalificatie grote waarde. Voor beroepen met een vrij constante vraag is deze optiewaarde opnieuw geringer (zie Heijke & Borghans, 1998).

Tegenover dit voordeel van verminderde risico's staan echter ook kosten van een bredere opleiding. Om de toegang tot een breder palet aan opleidingen te realiseren zal binnen het curriculum aan meer zaken aandacht moeten worden besteed. Dit betekent dat ofwel de kosten, of het tijdsbeslag van de opleiding omhoog gaan, ofwel de opleiding de gediplomeerden minder specifiek toerust voor de afzonderlijke beroepen. Van belang is hierbij de mate waarin de combinatie van functies of beroepen dergelijke kosten heeft. Dit wordt bepaald door de didactische mogelijkheden die er zijn om de opleiding voor twee verschillende beroepen in elkaar te schuiven. Deze combinatiemogelijkheden zijn evident voorzover er sprake is van overlappende deelkwalificaties of curriculumonderdelen. Echter, ook door de opbouw van het curriculum te veranderen zijn er wellicht leerwinsten te boeken.

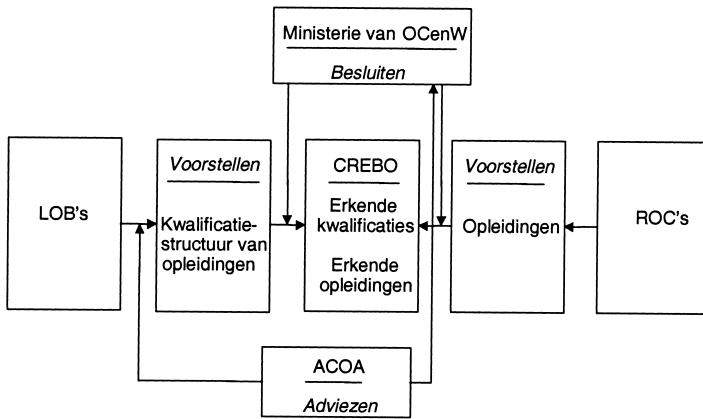
De optimale breedte van een opleiding wordt dus bepaald door enerzijds het belang om de risico's te verminderen en anderzijds door de mogelijkheden om een dergelijke verbreding didactisch te realiseren. Doordat beide aspecten in de afweging verschillend kunnen zijn per individu, is het goed denkbaar dat bredere opleidingen en specialistische opleidingen binnen hetzelfde beroependomein naast elkaar bestaan. Ook vanuit een macrodoelmatigheidsoptiek kan het waardevol zijn om gelijktijdig voor eenzelfde groep functies, zowel een brede opleiding, als specialistische opleidingen voor specifieke beroepen te hebben. Onzekerheid aan de vraagkant zal immers zelden impliceren dat er geen vraag meer is naar mensen die gekwalificeerd zijn voor een bepaalde functie. Hoogstens zal de vraag voor specifieke functies

fluctueren. Door een beperkte groep deelnemers een bredere kwalificatie te verschaffen kan daarom in de praktijk een aanzienlijk deel van het arbeidsmarktrisico worden afgedekt, terwijl daarmee de rest van de deelnemers een eenvoudiger of goedkopere opleiding kan krijgen (Borghans & De Grip, 1999).

Om te komen tot macrodoelmatig onderwijs dienen dus voortdurend afwegingen te worden gemaakt. Hierin kunnen niet alleen de wensen van de werkgevers centraal staan, maar moet ook bekeken worden welke rol de verschillende leerlingen met hun uiteenlopende capaciteiten en interesses hierin kunnen spelen. De opleiding kan geen kant-en-klaar vakman afleveren die niet meer verder hoeft te leren tijdens zijn loopbaan, maar er moeten keuzes gemaakt worden over wat aan de orde komt tijdens de opleiding en wat de leerlingen later nog zullen moeten leren. Er kan niet 'a priori' worden vastgesteld op welk beroep(en) een opleiding zich moet richten, maar er dient een inhoudelijke afweging gemaakt te worden van de didactische mogelijkheden om een opleiding te verbreden en de wenselijkheid het beroependomein van een opleiding te verbreden.

2 Het sturingsmodel van de WEB

Om dergelijke macrodoelmatigheidsafwegingen te kunnen maken zijn in de WEB sturingmechanismen opgenomen die moeten waarborgen dat het beroepsonderwijs optimaal aansluit op de maatschappelijke behoefte en de arbeidsmarkt en de leerlingen een persoonlijke ontplooiing en een brede beroepskwalificatie biedt. Zij worden in hun onderlinge samenhang gepresenteerd in Figuur 3. Binnen dit sturingsmodel hebben de LOB's een meervoudige taak. Allereerst dragen zij de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur voor hun branche of sector. In deze kwalificatiestructuur wordt vastgelegd welke opleidingen worden onderscheiden en wat de inhoud van de opleiding dient te zijn. Dit baseren zij op beroepsprofielen die zijn vastgesteld door de sociale partners in de betreffende branche of beroepenveld. Het LOB dient vóór 1 juni een voorstel in te dienen bij



Figuur 1: Het sturingsmodel van de WEB, ten aanzien van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de maatschappelijke behoefte en de arbeidsmarkt.

de minister van OCenW waarin voor de desbetreffende beroepsopleiding de eindtermen, de indeling van eindtermen in deelkwalificaties, het niveau (assistent-, basisberoeps-, vak- of specialistenopleiding), de leerwegen en het beroep waarop wordt voorbereid zijn opgenomen. Bij elk voorstel hoort een advies van de ACOA waaruit blijkt dat de voorgestelde eindtermen bijdragen aan de totstandkoming van een kwalificatiestructuur die het aanbod afstemt op de maatschappelijke behoefte, mede in het licht van de arbeidsmarktperspectieven voor afgestudeerden. Tevens moet in het voorstel rekening worden gehouden met de aansluiting van vmbo enerzijds en de aansluiting met het hbo anderzijds. Dit moet blijken uit raadpleging van de desbetreffende onderwijsvelden. Verder moet er rekening zijn gehouden met een doelmatige en doelgerichte inzet van overheidsmiddelen en met van belang zijnde ontwikkelingen in internationaal verband. Hoewel het hier in principe om een inhoudelijke toetsing gaat, is in de praktijk de nadruk steeds meer op de formele kant komen te liggen. Er wordt steeds meer gekeken of met alle genoemde aspecten rekening is gehouden, zonder de afweging van het LOB inhoudelijk opnieuw te beoordelen. Op grond van de voorstellen stelt de minister vóór 1 september de eindtermen en de leerweg van de nieuwe beroepsopleiding voor het daarop volgende leerjaar vast.

Naast deze taken met betrekking tot de

kwalificatiestructuur dragen de LOB's zorg voor voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen) binnen bedrijven en voor de bewaking van de kwaliteit van deze BPV-plaatsen. In deze context hebben de LOB's ook als rol de opleidingsinstellingen te adviseren.

Als een opleiding in de kwalificatiestructuur is opgenomen, betekent dat nog niet dat iedere instelling deze opleiding ook kan aanbieden. De opleidingsinstellingen kunnen voorstellen indienen voor de door hen te verzorgen opleidingen. De voorstellen die worden ingediend dienen te worden vergezeld van een onderbouwing van de macrodoelmatigheid en de beschikbaarheid van voldoende BPV-plaatsen. Na toekenning door de minister worden de opleidingen ingeschreven in het Centraal Register Beroepsopleidingen (CREBO). Opleidingen kunnen voor publieke bekostiging in aanmerking komen. Bij beslissingen hierover betreft de minister 1) de maatschappelijke behoefte aan de opleiding, met inachtneming van het aanbod door niet-publiek bekostigde instellingen, 2) de arbeidsmarktperspectieven voor de afgestudeerden en 3) de mate waarin de inhoud van de opleiding bijdraagt aan een duurzame en brede beroepskwalificatie.

De ACOA heeft, naast het adviseren over de voorgestelde eindtermen, als taak de doelmatigheid te beoordelen van de voorstellen voor beroepsopleidingen, gelet op het geheel

en de spreiding van het aanbod van beroeps-
onderwijs. De minister kan aan een oplei-
dingsinstelling, indien niet aan het doelma-
tigheids criterium wordt voldaan, de rechten
op bekostiging van een voorgenomen oplei-
ding onthouden, danwel de rechten op een
reeds verzorgd aanbod intrekken. Hij kan
hiertoe de ACOA “horen”. Dit geldt ook ten
aanzien van de beslissing van de minister ten
aanzien van de vraag langs welke leerweg
een bepaalde kwalificatie aangeboden zal
worden.

3 De kwalificatieontwikkeling: de rol van de LOB's

Bij onze theoretische overwegingen hebben
we aangegeven dat verschuivingen en ver-
nieuwingen in de branchestructuur - in samen-
hang met technologische en organisatorische
veranderingen in productieprocessen - ertoe
leiden dat afgestudeerden van beroepsoplei-
dingen in hun latere arbeidsleven worden ge-
confronteerd met verouderde kennis en mo-
biliteit naar beroepen buiten het eigen
domein. De onzekerheid van deze ontwikke-
lingen maakt het onmogelijk hierop volledig
te anticiperen in het beroepsonderwijs. Bo-
vendien is de opleidingsduur te kort om alle
mogelijke vaardigheden en kennis te kunnen
aanleren en kunnen ontbrekende competen-
ties vaak efficiënter tijdens de latere be-
roepsuitoefening worden bijgebracht. Het is
daarom terecht dat om een voorgestelde be-
roepsopleiding voor publieke bekostiging in
aanmerking te laten komen, de WEB onder
meer vereist dat de inhoud van de opleiding
bijdraagt aan een duurzame en brede be-
roepskwalificatie (WEB, art. 2.1.1.).

De door de LOB's gemaakte opleidings-
plannen, neergelegd in zogenaamde eindter-
mendocumenten, komen tot stand op basis
van zogenaamde beroepsprofielen. Hierbij
wordt door het desbetreffende LOB een uit-
gebreide studie gemaakt van de inhoud van
een bepaald beroep en wordt aan de hand
hiervan geanalyseerd welke deelkwalificaties
opgenomen dienen te worden in een oplei-
ding die gericht is op dit beroep. Door de
wijze waarop dit proces wordt aangepakt
krijgen twee essentiële vragen onvoldoende

aandacht. In de eerste plaats is het vertrek-
punt van de analyse een bepaald beroep of
eventueel een verzameling beroepen. Hierbij
wordt niet de vraag beantwoord of de oplei-
ding zich niet op een bredere groep beroepen
zou moeten richten. In de tweede plaats komt
bij deze werkwijze de vraag niet aan de orde
welke aspecten het beste op school kunnen
worden geleerd en welke aspecten men ook
tijdens de latere beroepsuitoefening wel kan
leren. Er wordt dus geen strategische keuze
gemaakt tussen wat in de initiële fase moet
gebeuren en wat post-initieel. Branches en
hun landelijke organen - maar ook opleidings-
instellingen - houden zich wel steeds meer met
deze vragen bezig en trachten hierin positie te
kiezen. Het ontbreekt echter aan een eenduidi-
ge visie over de wijze waarop dit in hun tradi-
tionele werkwijze zou moeten worden inge-
past. Om de totstandkoming van deze visie te
bespoedigen zou de minister van OCenW
hierin het voortouw kunnen nemen. Het is
daarom teleurstellend dat de recente beleids-
nota over de BVE-sector “Koers BVE” (Min.
v. OCenW, 2000) met geen woord rept van de
complementaire verhouding tussen het initiële
en het post-initiële beroepsonderwijs.

De LOB's zijn branchegewijs opgezet. Dit
geeft hen een goed uitgangspunt om ontwik-
kelingen binnen de desbetreffende branche
die voor de beroepsuitoefening van belang
zijn, tijdig en met kennis van zaken te signa-
leren en vervolgens naar eindtermen voor op-
leidingen te vertalen. De branchegwijze
opbouw draagt echter enkele potentiële
krachten in zich, die belemmerend kunnen
zijn voor de totstandkoming van opleidingen
die breed en duurzaam kwalificeren voor de
beroepsuitoefening en het maatschappelijk
functioneren.

De branchegwijze verkaveling van de
LOB's kan een beletsel vormen om ontwik-
kelingen, die de branche overstijgen en de
onderlinge verhoudingen doen veranderen,
goed op te pakken. Hierbij valt te denken aan
bijvoorbeeld ontwikkelingen rond ICT, mul-
timedia en kwaliteit van dienstverlening. De
LOB's hebben ongetwijfeld aandacht voor
deze ontwikkelingen en zullen trachten deze
te vertalen naar de inhoud van de desbe-
treffende kwalificatieprofielen. Zij hoeven dit
echter niet allemaal op dezelfde manier te

doen en kunnen een verschillend belang hechten aan deze ontwikkelingen. Met name is het moeilijk om ontwikkelingen in de beroepsuitoefening die leiden tot verschuiving of vervaging van branchegrenzen op adequate en consistente wijze op te nemen in de kwalificatiestructuur. Dit is niet alleen een technische kwestie. De branches hebben op dit vlak immers belangen waaraan de LOB's zich niet altijd zullen kunnen onttrekken. Door samen te werken en hun kwalificaties op elkaar af te stemmen of zelfs gemeenschappelijk te ontwikkelen, kunnen deze problemen worden ondervangen. In de praktijk vond dit aanvankelijk slechts in beperkte mate plaats. Thans zijn verschillende samenwerkingsverbanden actief.⁶ De WEB verplicht hen daar echter niet toe.

Een soortgelijk probleem betreft de plaats die wordt ingeruimd in de kwalificatiestructuur voor eindtermen die de sleutel vormen voor de mobiliteit naar beroepen buiten de branche, het op langere termijn kunnen meekomen met nieuwe ontwikkelingen binnen het beroep en voor het maatschappelijk functioneren. Voorzover hiervoor brancheoverstijgende kennis nodig is, is het weer de vraag in hoeverre de LOB's deze op eenzelfde wijze vertalen naar de eindtermen voor hun branche. Dat dit probleem manifest is blijkt uit het initiatief van de vereniging Centraal Orgaan Landelijke Organen beroepsonderwijs (COLO) om via een ontwikkelingsplan te komen tot een eenduidige implementatie van kerncompetenties (COLO, 2000a). De invulling van het curriculum ten aanzien van persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijk functioneren blijkt zich echter nog in een vacuüm te bevinden. Bij het totstandkomen van voorstellen voor opleidingen zouden de LOB's hieraan invulling moeten geven. Omdat het bedrijfsleven een zwaar stempel drukt op de besluitvorming bij de LOB's blijkt deze invalshoek in de praktijk vaak onderbelicht te blijven. De ACOA toetst vervolgens het eindtermendocument, maar deze toetsing betreft vooral de formele aspecten. Als het LOB aangeeft in de eindtermen ook invulling te hebben gegeven aan deze niet direct op het arbeidsmarktfunctioneren gerichte elementen, dan wordt door de ACOA niet verder inhoudelijk getoetst. De

neiging bestaat hierdoor om in het curriculum elementen te stoppen met een op het oog algemene lading, die toch met name zijn opgenomen omdat ze voor de beroepsuitoefening van belang zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de vreemde talen. Als persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk functioneren als doelen van de WEB even serieus worden genomen als de beroepsvorming, dan zou de invulling van deze elementen beter gewaarborgd moeten worden.

De LOB's stellen rapportages samen over de arbeidsmarktperspectieven van opleidingen en de beschikbaarheid van plaatsen voor de beroepspraktijkvorming (BPV-plaatsen). Deze rapporten worden gebundeld door het COLO. Op zich is het natuurlijk een goede zaak dat de landelijke organen hun kennis van de branche breed ter beschikking stellen van belanghebbenden, met name de ROC's. Na kennisneming van de desbetreffende rapportages, is er gereede twijfel over de consistentie en uniforme kwaliteit van de gepresenteerde arbeidsmarktperspectieven.⁷ De prognoses zijn vaak nogal rekenkundig opgezet waardoor onvoldoende rekening wordt gehouden met de dynamiek op de arbeidsmarkt en de zich voordoende substitutie- en aanpassingsprocessen. Dit roept dan weer vraagtekens op ten aanzien van het gebruik - door de LBO's zelf - van deze gegevens voor de onderbouwing van de arbeidsmarkt-relevantie van de door hen ontwikkelde kwalificatiestructuur. Het gevaar is latent aanwezig dat men zich daarbij te veel laat leiden door korte-termijnontwikkelingen binnen het eigen domein en onvoldoende zicht heeft op wat zich daarbuiten afspeelt. Men kan zo onvoldoende bepalen wat de implicaties van toekomstige technologische innovaties en arbeidsmarkturbulenties zijn - met name buiten het eigen domein - voor het op te stellen kwalificatieprofiel. Het COLO tracht wel meer eenheid in de opzet van de arbeidsmarktprognoses te krijgen door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk format. Hierbij is echter nog lang geen sprake van het eenduidig onderkennen en interpreteren van gemeenschappelijke ontwikkelingen, laat staan het rekening houden met interdependenties tussen de ontwikkelingen van beroepen en branches.

De sterke institutionele verankering van de rol van de LOB's kan een beletsel vormen voor het signaleren en vervolgens oppakken van nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, die zich in branches afspelen die nog niet als zodanig georganiseerd zijn en kunnen meedoen met de WEB. Ook hier kunnen weer de ICT-ontwikkelingen worden genoemd, maar bijvoorbeeld ook de schoonmaakbranche. Het gevaar is dus aanwezig dat er witte plekken ontstaan in de kwalificatiestructuur, juist daar waar verschuivingen en vernieuwingen op de arbeidsmarkt aanvulling van de kwalificatiestructuur behoeven.

De LOB's zijn gerelateerd aan branches die bepaalde belangen hebben op het terrein van het beroepsonderwijs. Het is natuurlijk een goede zaak, dat via de branches actuele informatie beschikbaar komt op basis waarvan nieuwe - zowel brede als duurzame - kwalificaties kunnen worden ontwikkeld die leerlingen goede perspectieven bieden op de arbeidsmarkt. Het kan daarbij wel gaan om opleidingen die voorheen privaat bekostigd werden aangeboden vanuit de branche. Door deze opleidingen op te nemen in de kwalificatiestructuur kunnen ook publiek bekostigde instellingen deze gaan aanbieden. Hierdoor verschuiven de opleidingslasten van de branche naar de overheid. Dit zal over het algemeen stroken met de belangen van de branches. Vooral als zij daarna in staat blijven, via de LOB's, grote invloed uit te oefenen op de opleiding. Zij bepalen immers de beroepsprofielen en de daaruit afgeleide eindtermen van de opleiding. Zij kunnen bovendien sterk betrokken zijn bij de diplomering en examinering en hierdoor indirect de keuze van het onderwijsmateriaal bepalen dat van henzelf afkomstig kan zijn. Ten slotte hebben zij invloed via de beschikbaarstelling en kwaliteitsbewaking van de plaatsen voor de beroepspraktijkvorming. Deze invloeden kunnen strijdig zijn met het maatschappelijk belang om leerlingen een optimale voorbereiding te geven voor het latere beroepsleven. Met name als het bereik van de beroepsprofielen kunstmatig klein wordt gehouden en de daaruit afgeleide kwalificaties geen breed en duurzaam karakter hebben. Bij de geschetste invloeden van de branches kan ook het maatschappelijke belang van vrije mede-

dinging op markten in het geding zijn. In gesprekken met ROC's is op deze soms bovenmatige invloeden van de branches gewezen.

Het kan ook zijn dat branches opleidingen bewust buiten de kwalificatiestructuur houden. Dit is bijvoorbeeld het geval als branches een nadrukkelijk opleidingsbeleid voeren ter ondersteuning van de kennisontwikkeling en het loopbaanbeleid binnen de branche. Door de opleidingen zelf te verzorgen kan men de leerlingen selecteren en kennis afschermen voor bedrijven die niet zijn aangesloten bij de brancheorganisatie. Hier is dus sprake van een strategisch mededingingsbelang van de branche. Voor het beroepsonderwijs zal deze "monopolisering van kennis" ertoe leiden dat bepaalde kwalificaties niet in de kwalificatiestructuur terecht komen, hoewel dat maatschappelijk gezien wenselijk kan zijn. In welke mate dit voorkomt weten wij overigens niet. Misschien speelt het ook eerder ten aanzien van opleidingen op post-mbo niveau. Hoe het ook zij, de WEB biedt geen instrument waarmee dergelijke situaties zouden worden gesignaleerd of tegengegaan.

Concluderend kunnen we stellen dat de rol die de LOB's volgens de WEB vervullen bij het tot stand komen van de kwalificatiestructuur een goed uitgangspunt biedt voor het ontwikkelen van beroepsopleidingen die goed aansluiten bij de behoeften van de verschillende branches op de arbeidsmarkt. De branchegewijze organisatie van de LOB's draagt evenwel enkele potentiële gevaren in zich voor de effectiviteit van het door de WEB geschapen aanstuuringsmechanisme voor de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur. Voor zover deze gevaren zich manifesteren, belemmeren zij de door de WEB beoogde totstandkoming van een kwalificatiestructuur die breed en duurzaam kwalificeert voor het beroepsleven. Het aanstuuringsmechanisme leidt te gemakkelijk tot een grote differentiatie van opleidingen en het geven van onvoldoende aandacht aan brancheoverstijgende en nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, sleutelvaardigheden (of kerncompetenties) en maatschappelijke ont-plooiing.

4 Macrodoelmatigheidsadvies: de rol van de ACOA

De WEB is gebaseerd op de gedachte dat de invulling van het onderwijs een dynamisch proces moet zijn dat voortdurend adequaat reageert op ontwikkelingen in de maatschappij. Om die reden is een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de invulling van het onderwijs neergelegd bij organisaties als de LOB's en de onderwijsinstellingen. Ook de leerling heeft een grote keuzevrijheid. Omdat in de keuzes van belanghebbenden het maatschappelijk belang ondergesneeuwd kan raken heeft de wetgever gemeend dat enige controle op de doelmatigheid van het onderwijs nodig is om ongewenste situaties te voorkomen (Min. v. OCenW, 1996a). Deze toetsing wordt in het algemeen aangeduid met de term macrodoelmatigheid. De invulling en ontwikkeling van het begrip macrodoelmatigheid kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van beslissingen om nieuwe opleidingen (zogenaamd nieuw aanbod) aan een instelling toe te laten.

In juli 1996 kondigt het ministerie (Min. v. OCenW, 1996b) aan dat instellingen hun nieuwe aanbod zullen moeten laten toetsen op macrodoelmatigheid. "Bij registratie van nieuw aanbod zal grote terughoudendheid in acht genomen worden. Aanmeldingen voor nieuw aanbod zullen in alle gevallen zeer goed gemotiveerd en gedocumenteerd moeten zijn". In "Uitleg" (Min. v. OCenW, 1996b) volgen de criteria voor macrodoelmatigheid: "1) de beschikbaarheid van voldoende praktijkplaatsen, 2) de arbeidsmarktperspectieven van afgestudeerden". De instellingen dienen bij de aanmelding zelf het materiaal voor de macrodoelmatigheidstoetsing aan te leveren (de omgekeerde bewijslast). Dit houdt in dat een ROC of AOC dat een nieuwe opleiding wil aanmelden, zelf "voldoende objectieve en betrouwbare gegevens levert, waaruit de doelmatigheid van die opleiding, in relatie tot het reeds bestaande aanbod bij andere instellingen, blijkt". Interessant is, om te constateren dat impliciet niet alleen de arbeidsmarktperspectieven als zodanig, maar ook de relatie met andere instellingen een criterium blijkt te zijn. Instellingen kunnen de macrodoelmatigheid aantonen

op basis van informatie zoals "een advies van het betrokken LOB, verklaringen van betekenisvolle actoren op de regionale en/of landelijke arbeidsmarkt; onderzoeken op gebied van regionale, landelijke of internationale arbeidsmarktontwikkeling". De vage wijze waarop het arbeidsmarktcriterium wordt geformuleerd doet vermoeden dat er op het ministerie geen duidelijk beeld bestond hoe men invulling moest geven aan het begrip macrodoelmatigheid. Uit deze lijst wordt overigens ook niet duidelijk op welke wijze de samenhang met het aanbod van andere instellingen in ogenschouw zou kunnen worden genomen. Ook de instellingen blijken veelal niet goed raad te weten met de onderbouwing van de macrodoelmatigheid van het door hen gewenste aanbod en sturen de meest uiteenlopende documentatie als bewijsmateriaal naar het ministerie. Alle instellingen komen met nieuwe aanmeldingen, variërend van 3 tot 958 opleidingen. Uit een vergelijking tussen de ingediende aanvragen en de prognoses van de arbeidsmarktontwikkelingen zoals die gepubliceerd zijn in het ROA-rapport "De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep" (ROA, 1995), blijkt geen relatie te bestaan tussen de ontwikkeling van de arbeidsmarktperspectieven van de verschillende opleidingen en de aanvragen die worden ingediend. Instellingen vragen vooral opleidingen aan die men bij de overgang van de oude situatie naar het CREBO is kwijtgeraakt en opleidingen die men altijd al graag had willen hebben. Een aantal betrokkenen geeft aan dat vooral de horeca bij veel ROC's geliefd is om redenen die niets met de arbeidsmarktontwikkelingen te maken hebben.

In het toewijzingsbeleid van het ministerie wordt vooral prioriteit gegeven aan zogenaamd completerend aanbod. Dit betreft opleidingen die goed passen binnen het scala dat een instelling al heeft, met name als het gaat om een complementerende leerweg of als het gaat om aanvulling van het aanbod met een lager opleidingsniveau in dezelfde kolom. Impliciete reden hiervoor is dat het ministerie zowel de beroepsbegeleidende leerweg, als vooral de assistentenopleiding wil stimuleren. Naast het formele vraagcriterium van goede arbeidsmarktperspectieven blijkt dus ook een aanbodcriterium - de zorg

om leerlingen die een grote kans hebben om af te haken - een belangrijk criterium te zijn. De praktijk die op het ministerie wordt gehanteerd ligt dus meer in lijn met het in paragraaf 1 geschetste raamwerk dan de formele criteria in de wet.

Op grond van de resultaten van de eerste ronde constateert de ACOA (1996) dat het zelfregulerend vermogen van de instellingen nog onvoldoende is en pleit daarom voor een inventariserend onderzoek om na te gaan welke gegevens nodig zijn voor een goede macrodoelmatigheidsstoetsing. In opdracht van de ACOA schrijft Romijn (1997) een rapport over een procedure voor het toetsen van macrodoelmatigheid. Ook hier blijkt weer dat er geen duidelijk beeld bestaat van wat men precies bedoelt met macrodoelmatigheid. De aanbevelingen in het rapport betreffen opnieuw vooral de procedure, terwijl voor de invulling van het begrip arbeidsmarktrelevantie niet verder gekomen wordt dan opmerkingen als “de opleiding zal bijdragen aan het verkleinen van een bestand of te verwachten tekort aan personeel in bepaalde beroepsgroepen.”

De ACOA (1998a) geeft aan dat instellingen zich inderdaad meer baseren op de onderwijsvraag van leerlingen dan op de behoefte van de arbeidsmarkt en dat de spreiding van het onderwijsaanbod vooral historisch is bepaald en niet is gerelateerd aan de vraag op de arbeidsmarkt. Meer en vooral meer gedetailleerde data zouden nodig zijn om dit in goede banen te leiden (ACOA, 1998b). Met name voor de horeca en de toeristische sector blijken veel aanvragen voor nieuw aanbod te worden gedaan. De ACOA (1999b) brengt een speciaal toetsingsrapport over macrodoelmatigheid uit. Opgemerkt wordt dat “te constateren valt dat het toeristisch-recreatief onderwijs voldoende belangstelling kent van leerlingen. De commissie constateert dan ook enige discrepantie tussen de vraag op de arbeidsmarkt en het aantal leerlingen dat opgeleid wil worden in de toeristisch-recreatieve sector”; de aanvragen van een achttal instellingen worden onder de loep genomen in het licht van de landelijke cijfers die beschikbaar zijn. In het rapport constateert de commissie echter dat de beschikbare gegevens geen goede basis vormen voor een-

duidelijke conclusies over de arbeidsmarktprospectieven. De verschillende bronnen zijn moeilijk vergelijkbaar en lijken elkaar tegen te spreken. De beoordeling van de aanvragen van de verschillende instellingen en het advies aan de minister wordt daarom vooral bepaald door formele criteria. Niet de vraag of er arbeidsmarktbehoefte is, maar de wijze waarop de instelling deze onderbouwt geven de doorslag in het advies.

De neiging om in de procedure de nadruk te leggen op vormvereisten blijkt ook uit de nieuwe richtlijn van 1999, waarin de minister aangeeft dat “het ROC moet aantonen dat het zich vergewist heeft van de arbeidsmarktsituatie; hetzij door verwijzing naar gegevens van het betrokken landelijk orgaan, hetzij door verwijzing naar ROA-gegevens, hetzij op andere wijze. De conclusie die de instelling trekt uit de gegevens wordt niet getoetst.”. In 2000 schrijft de BVE-Raad haar leden dan ook dat de macrodoelmatigheidsstoets kan vervallen. “De BVE-instellingen zijn volgens de minister uitstekend in staat om zelf, op basis van beschikbare informatie over arbeidsmarktprospectieven voor afgestudeerden en over de beschikbaarheid van BPV-plaatsen in de regio, te bepalen welke kwalificaties uit de kwalificatiestructuur zij zullen aanbieden.”

Begin 1999 constateert de ACOA (1999a) “geen enkele terughoudendheid bij instellingen om nieuw aanbod aan te vragen en/of te willen aanbieden”. Zij adviseert dan ook om te zorgen voor goede gegevens over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, een adequate toetsing achteraf door middel van enquêtes onder schoolverlaters en betere regelgeving om de ROC's en AOC's op dit gebied te kunnen aansturen. De ACOA (1999a) constateert dan ook dat het binnen de kaders van de wet niet lukt om te komen tot een kwantitatieve sturing: “De kwantitatieve aspecten van het beroepsonderwijs lijken zich lastiger te laten vangen: waar en in welke aantallen leiden we leerlingen op, voor welke kwalificaties, en in welke mate zijn deze kwalificaties terug te voeren tot een daadwerkelijke, brede behoefte vanuit het bedrijfsleven”. Uit gesprekken blijkt dat het beleid uit de mislukte pogingen om een macrodoelmatigheidsbeleid te voeren de conclusie

heeft getrokken dat dit wellicht beter aan de instellingen zelf kan worden overgelaten. Er is echter weinig reden om aan te nemen dat een dergelijk beleid tot een gewenste verdeling van opleidingen zal leiden. Box (1991) laat zien dat ook in het hoger onderwijs een dergelijke vrijheid van de instellingen leidt tot een differentiatie van het aanbod, die voorbij gaat aan wat maatschappelijk als optimaal kan worden gezien. Ook uit rapporten van de ACO (1995) blijkt dat het moeilijk is de differentiatie in het hoger onderwijs in toom te houden.

De vraag kan dan ook worden gesteld of het instrumentarium van de wet wel geschikt was om de macrodoelmatigheid te bevorderen. Allereerst is het opmerkelijk dat de sturing van de leerlingstromen alleen indirect via het opleidingsaanbod plaatsvond. Daarnaast heeft de regelgeving geen greep gekregen op goede criteria met betrekking tot macrodoelmatigheid.

Opmerkelijk is dat de macrodoelmatigheidstoets juist heel sterk gericht is op losse opleidingen, waarbij alleen de vraagkant van de arbeidsmarkt en niet de aanbodbkant in oenschouw wordt genomen en ook de ontwikkelingen bij andere instellingen in de regio geen rol lijken te spelen. Op basis van de logica van de regels zou bij goede perspectieven van een opleiding iedere instelling deze opleiding kunnen gaan aanbieden. Macrodoelmatigheid zou juist vragen om een afstemming tussen de opleidingen. De Heer (1999) geeft aan dat - omdat verschillende instellingen uiteenlopende bronnen mogen gebruiken - dezelfde toets bij de ene instelling negatief en bij de andere school positief zou kunnen uitpakken. Daarnaast vraagt de macrodoelmatigheidstoets instellingen ook niet de consequenties van een nieuwe opleiding voor haar aanbod als geheel in oenschouw te nemen. De ene opleiding zou daarom het leerlingenaanbod van een andere opleiding kunnen wegzuigen en voor bepaalde groepen leerlingen zou een adequate opleiding kunnen ontbreken.

Het ligt daarom voor de hand om instellingen te vragen om hun opleidingsaanbod in zijn geheel onder de loep te nemen. De ACOA (1999d) geeft aan dat "na drie ronden van macrodoelmatigheidstoetsing de ver-

dichting van kwalificaties zo hoog (is) dat een vierde ronde haast overbodig is. Hoewel? Als alle ROC's/AOC's alle in de kwalificatiestructuur opgenomen kwalificaties in beide leerwegen mogen vormgeven, betekent dit dat een onderwijsmarketingplan zeer nabij is?".

De AOC-raad (1998) geeft zelfs reeds een format aan waarin deze businessplannen moeten worden gegoten. Helaas blijkt ook hier opnieuw de vorm belangrijker te zijn dan de inhoud. Inmiddels heeft de minister via de nota "Koers BVE" aangegeven dat hij de ROC's inderdaad meer verantwoordelijkheid wil geven voor de macrodoelmatigheid van het aanbod.

Voor meer gespecialiseerde opleidingen, waarbij het voor de hand ligt dat niet iedere instelling ze aanbiedt, lijkt nationale coördinatie voor de hand te liggen. Als meerdere instellingen een opleiding aanvragen, waarvan het op zich zelf gewenst is dat er een uitbreiding komt van het aantal opleidingsplaatsen, zou de ACOA de minister kunnen adviseren bij welke instelling deze uitbreiding het beste plaats zou kunnen vinden, gelet op de spreiding van het aanbod over het land. Momenteel hebben instellingen overigens het recht een opleiding overal aan te bieden. Deze mogelijkheid zou een geografische coördinatie door de ACOA uiteraard kunnen frustreren.

5 Het opleidingsaanbod: de rol van de ROC's

Binnen het kader van de WEB konden de instellingen voor het beroepsonderwijs zich verder ontwikkelen tot regionale instellingen voor beroepsonderwijs van formaat. Het zijn ware ondernemingen geworden waar omvangrijke staven van soms meer dan duizend personen het onderwijs verzorgen voor vele duizenden leerlingen. Gesprekken met bestuur van deze ROC's maken duidelijk dat zij een maatschappelijke functie wensen te vervullen. Zij zien zich als de voorzieners in de regionale opleidingsbehoefte en zijn zich bewust van de strategische schakel die zij vervullen in de ontwikkeling en het behoud van het menselijk kapitaal in de regio. Hoewel zij hun missie een eigen inkleuring kunnen

geven, streven zij in het algemeen naar een rijk geschakeerd aanbod van opleidingen, waaruit de leerlingen een voor hen geschikte en nuttige keuze kunnen maken.

Deze op zich zeer waardevolle ontwikkeling draagt enkele potentiële gevaren in zich. Er ontstaat een situatie die gemakkelijk kan leiden tot het overvragen van licenties voor opleidingen en het onderbenutten van reeds verkregen licenties. Deze versterkte oriëntatie op de behoeften van zowel leerlingen als bedrijven en instellingen, kan de drang naar differentiatie in opleidingen verder vergroten en de aandacht doen verschuiven van de lange termijn naar de korte termijn, met als gevolg onvoldoende aandacht voor het belang van een brede beroepsvoorbereiding, maatschappelijke ontplooiing en het bijbrengen van sleutelvaardigheden om mee te kunnen met toekomstige vernieuwingen in het beroep en te kunnen veranderen van beroepsdomein.

Deze zelfstandige positie van de ROC's als regionale opleidingsproducent is weinig uitgewerkt in de WEB. Deze concentreert zich op de totstandkoming van de kwalificatiestructuur, de wijze waarop deze kan worden omgezet in een aanbod van opleidingen en de bekostiging hiervan. Minder of geen aandacht is er voor de wijze waarop ROC's moeten inspelen op de regionale opleidingsbehoeften onder de bevolking, bedrijven en instellingen en hoe zij het onderwijs moeten inrichten. Het in de WEB onderscheiden begrip *doelmatigheid*, gelet op het geheel en de spreiding van het aanbod van opleidingen, lijkt niet op dit aspect van het opleidingsaanbod betrekking te hebben. De opleidingsinstellingen lijken te worden gezien als de uitvoerders van het opleidingsaanbod dat besloten ligt in de door de LOB's ontwikkelde en door de overheid erkende kwalificatiestructuur. Dit hoeft natuurlijk geen probleem te zijn. Niet alles moet en hoeft immers wettelijk te worden geregeld. Wel kan de WEB, doordat daarin de zelfstandige plaats van de ROC's ten aanzien van het leerlingenpotentieel niet is uitgewerkt, knelpunten opleveren bij hun streven dit potentieel optimaal te ontwikkelen. Uit de gesprekken met ROC's is gebleken dat dit genuanceerd ligt. Zij zien de kwalificatiestructuur in het gunstigste geval als een nuttig referentiepunt voor de ontwikkeling van een

arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod. Soms wordt daarentegen de kwalificatiestructuur als minder relevant en knellend ervaren en wordt door hen de relatie met het eigen aanbod slechts optisch gelegd.⁸ De balans in de WEB lijkt te ver doorgesloten naar de totstandkoming van de kwalificatiestructuur.

Een belangrijk beleidsinstrument om de "arbeidsmarktrelevantie" van de studiekeuze te bevorderen is de studie- en beroepskeuzevoorlichting. In de WEB wordt hierop overigens nauwelijks ingegaan. Slechts aangegeven is, dat het verzorgen van studie- en beroepskeuzevoorlichting een taak is van de onderwijsinstelling (WEB, art. 8.1.3.). Deze taak bevat in principe zowel het verstrekken van informatie over de arbeidsmarkt mogelijkheden als de persoonlijke begeleiding van de leerling in zijn keuzeproces. Het ligt voor de hand om de persoonlijke begeleiding aan de instellingen toe te vertrouwen, maar het is opmerkelijk dat ook de informatietaak aan de instellingen is toebedeeld. In de eerste plaats staat objectieve informatie over de arbeidsmarkt mogelijk op gespannen voet met het belang van de instelling om leerlingen te werven. Daarnaast is goede arbeidsmarkt informatie niet specifiek voor een bepaalde instelling. Centralisatie van deze informatietaak zou daarom de betrouwbaarheid en kwaliteit kunnen vergroten en de kosten kunnen verlagen. Overigens rekent ook het ministerie een adequate studie- en beroepskeuzevoorlichting over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tot zijn taken.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de persoonlijke begeleiding van instellingen vooral betrekking heeft op het in kaart brengen van de persoonlijke voorkeuren en capaciteiten van de leerlingen. Instellingen blijken in de praktijk de leerling niet of nauwelijks te wijzen op alternatieve opleidingskeuzes die betere arbeidsmarktperspectieven hebben. Voor zover het aanbod van leerlingen reageert op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is dit dus vooral een gevolg van het aanpassingsgedrag van de leerlingen en hun ouders.

Artikel 8.1.1 biedt onderwijsinstellingen de mogelijkheid om bij de instroom van leerlingen selectief te zijn. Waarschijnlijk is deze selectiemogelijkheid primair bedoeld om de

geschiktheid van de leerlingen te toetsen. In de praktijk zou een dergelijk instrument echter bedoeld of onbedoeld gebruikt kunnen worden om het aanbod beter af te stemmen op de vraag. Scholen blijken echter, zoals boven ook al is opgemerkt, geen expliciet beleid te voeren met betrekking tot de leerlinginstroom. Veelal ervaren zij het zelfs als hun taak om iedereen die zich aanmeldt ook in de opleiding te accepteren. Het is daarom zelfs denkbaar dat selectie van leerlingen op geschiktheid remmend werkt op een adequate afstemming van het aanbod op de vraag. Dit kan met name het geval zijn bij een toenemende behoefte en een daarop reagerende toenemende instroom van leerlingen. Extra instroom zal over het algemeen immers minder geschikt zijn voor het beroep dan de harde kern, terwijl bovendien het extra aanbod een strenge selectie voor de scholen makkelijk maakt.

Gezien de schaalvergroting die bij de onderwijsinstellingen heeft plaatsgevonden, lijken zij bij uitstek geëquipeerd om invulling te geven aan een onderwijsbeleid dat oog heeft voor het brede maatschappelijke belang in de context van het onderwijsaanbod als geheel. Instellingen blijken echter vooral verantwoordelijkheid te moeten afleggen over deelbeslissingen, zijn in de praktijk sterk gebonden aan beslissingen die door de LOB's worden genomen en zijn erg gericht op de wensen van het bedrijfsleven. Het lijkt voor de hand te liggen om juist de instellingen de verantwoordelijkheid te geven voor de balans in het opleidingsaanbod als geheel en de inhoud van de opleidingen waarbij de belangen van de leerlingenpopulatie, het bedrijfsleven en het belang van een brede algemene ontwikkeling zorgvuldig afgewogen moeten worden. Tegenover een dergelijke verantwoordelijkheid zou echter ook een toezicht moeten staan dat zich richt op het beleid van de instellingen in zijn geheel en dat gebaseerd is op een consistente visie op het begrip *macrodoelmatigheid*.

6 Conclusies en aanbevelingen

Vanuit het besef dat de arbeidsmarkt voortdurend in beweging is en dus ook de eisen die

aan beroepsopleidingen moeten worden gesteld voortdurend veranderen zijn de opleidingseisen niet vastgelegd in de WEB, maar biedt de wet een kader waarin voortdurende aanpassing van het aanbod en de inhoud van opleidingen plaats kan vinden, gevoed door de inzichten van het bedrijfsleven, dat als geen ander weet in welke richting deze ontwikkelingen gaan. De LOB's vervullen hierin een cruciale rol. De maatschappelijke belangen van het onderwijs stroken echter doorgaans niet volledig met de belangen van het bedrijfsleven. Omdat het middelbaar beroepsonderwijs voor een groot deel door de overheid wordt bekostigd, heeft de overheid aanvullende criteria gesteld waaraan opleidingen worden getoetst. Deze criteria worden aangeduid met de term *macrodoelmatigheid*.

Uit dit artikel komt echter naar voren dat de mechanismen in de WEB een belemmering vormen voor het tot stand komen van voldoende brede opleidingen. De landelijke organen zijn door hun branchegebonden opzet in principe goed in staat ontwikkelingen in hun branche tijdig te signaleren en met kennis van zaken te vertalen naar eindtermen voor beroepsopleidingen. De verkaveling van de landelijke organen over branches, in samenhang met de hierbij optredende belangenverstrengeling, draagt echter het potentiële gevaar in zich dat onvoldoende rekening wordt gehouden met brancheoverstijgende ontwikkelingen en met nieuwe ontwikkelingen buiten de branchestructuur. Het gevolg is een grotere differentiatie binnen de kwalificatiestructuur dan nodig is, en beroepsopleidingen die onvoldoende breed en duurzaam kwalificeren voor de beroepsuitoefening en het maatschappelijk functioneren. Ook de afweging tussen wat in het initieel onderwijs gedaan moet worden en wat mensen later tijdens hun beroepsloopbaan moeten leren, lijkt verstoord te zijn door de grote invloed van het bedrijfsleven op de invulling van het onderwijs. De versterkte drang van ROC's om in te spelen op zowel de opleidingsbehoeften van leerlingen als de arbeidsvraag van bedrijven en instellingen, kan deze suboptimale differentiatie in opleidingen verder vergoten.

Deze potentiële gevaren worden tegengegaan doordat de LOB's steeds meer met elkaar samenwerken en het COLO zijn coördi-

nerende taak steeds meer inhoud geeft. Deze ontwikkeling zou moeten worden voortgezet. Met name de coördinerende rol van het COLO zou fors moeten worden versterkt en zonodig in de WEB vastgelegd. Daarbij moet er meer informatie-uitwisseling zijn tussen de LOB's, meer eenheid in visie op hoe de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij zijn, wat deze betekenen voor het beroepsonderwijs en hoe de beroepseisen te vertalen naar eindtermen. Zij zullen de eindtermen van beroepsopleidingen die zij voorstellen nadrukkelijker moeten beargumenteren vanuit de aspecten initieel versus post-initieel, opleidingsbreedte, arbeidsmarktrelevantie (rekeninghoudend met brancheoverstijgende en nieuwe ontwikkelingen), sleutelvaardigheden en maatschappelijke ontplooiingsmogelijkheden.

Te overwegen valt, de verantwoordelijkheid voor het doen van voorstellen voor de kwalificatiestructuur geheel te centraliseren en te leggen bij een centraal orgaan. Van belang is dat het centrale orgaan geen verlengstuk is van de LOB's, maar slagvaardig en op eigen initiatief moet kunnen optreden. Het centrale orgaan moet een evenwichtige afweging kunnen maken tussen de belangen van het bedrijfsleven en de andere belangen die spelen bij het beroepsonderwijs, met name die van de potentiële leerlingen. Het centrale orgaan moet de mogelijkheid hebben kennis en informatie te vragen bij anderen - met name onderzoeksinstituten - voor rechtstreekse benutting of voor het geven van 'second opinions' op de voorstellen van de LOB's. Dit zal de LOB's scherp houden en stimuleren de algemene criteria die aan kwalificaties gesteld worden te respecteren.

Door de schaalvergroting die heeft plaatsgevonden bij de ROC's, lijken zij bij uitstek in staat om verantwoordelijkheid te dragen voor een opleidingsaanbod dat in zijn totaliteit het beste inspeelt op de vraag hoe de kwaliteiten en interesses van het beschikbare leerlingenpotentieel optimaal ontwikkeld kunnen worden voor een duurzame participatie op de arbeidsmarkt. In samenhang met de genoemde verbeteringen bij de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur ligt het voor de hand de ROC's meer vrijheidsgraden te geven bij hun specifieke invulling van de

kwalificatiestructuur op basis van een globalere beschrijving van de eindtermen. Het globalere karakter van de eindtermendocumenten zal meer ruimte geven aan de ROC's voor een eigen invulling van het onderwijsprogramma en dit aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

ROC's zullen uiteraard verantwoordelijkheid moeten afleggen over hun beleid. In de huidige situatie worden vooral de individuele beslissingen van de ROC's getoetst. Zoals reeds op verschillende plaatsen wordt aangegeven, ligt het meer voor de hand om de ROC's verantwoordelijkheid te laten afleggen over het geheel op basis van een ondernemingsplan.

Het expliciteren van een visie door de ROC's op het eigen opleidingsaanbod sluit tot op zekere hoogte aan bij de plannen in de recente beleidsnota "Koers BVE". Volgens deze plannen wordt de landelijke macrodoelmatigheidstoets door de ACOA ten aanzien van het aanbod van opleidingen echter niet meer geactiveerd. Om zowel de LOB's, COLO (of een ander centraal orgaan) en de ROC's inderdaad aan te sporen hun keuze te baseren op macrodoelmatigheidscriteria, is toetsing essentieel. Basis voor deze toetsing zou een visie op macrodoelmatigheid moeten zijn die breder en helderder is dan wat thans in de WEB is vastgelegd. Zoals werd opgemerkt, gaat het dan om een adequate afstemming van het opleidingsaanbod op niet alleen de behoeften van de arbeidsmarkt, maar ook op de ontwikkelingsmogelijkheden van het leerlingenpotentieel. Door toevoeging van het tweede element is de macrodoelmatigheidstoets geen louter arbeidsmarktprobleem meer, maar een maatschappelijk vraagstuk geworden. De toetsing van de plannen van de LOB's en de ondernemingsplannen van de ROC's op macrodoelmatigheid komt hierdoor wellicht meer op het terrein te liggen van de Onderwijsraad dan van de huidige ACOA. In elk geval is het noodzakelijk dat de positie van de ACOA in die zin wordt versterkt, dat zij gezaghebbende oordelen kan vellen met maximale aandacht voor de inhoudelijke aspecten van het beroepsonderwijs en minder voor de procedurele. Uiteraard dient zij de hiervoor extra benodigde expertise te kunnen mobiliseren door

deze zelf te verwerven of elders, bijvoorbeeld bij onderzoekinstellingen, in te winnen.

Het ministerie zou, in het verlengde van hetgeen hierover in de nota "Koers BVE" wordt opgemerkt, ervoor kunnen zorgen dat de ROC's kunnen beschikken over adequate informatie om een visie op het eigen opleidingsaanbod te kunnen vormen. De ROC's zouden, in de geest van de nota, vrij moeten zijn in de keuze van de informatie waarop zij zich baseren. Als deze visie de vorm zou krijgen van een ondernemingsplan waarover extern verantwoording wordt afgelegd, zou de daarvoor gebruikte informatie aan bepaalde deugdelijkheidsvoorwaarden moeten voldoen. Hierdoor zullen de LOB's worden uitgedaagd met voor ROC's relevante en bruikbare informatie te komen. Zij zijn nu immers in concurrentie met andere informatiebronnen en zullen daarom kwaliteit moeten leveren. De toetsende instantie zal echter zelf ook gebruik kunnen maken van de beschikbare informatie en hoeft daarom niet zonder meer de inzichten van de LOB's en ROC's te volgen.

Naast 'ex ante'-gerichte ondernemingsplannen zouden de opleidingsinstellingen ook in de 'ex post'-gerichte kwaliteitsevaluaties, waartoe zij reeds verplicht zijn (WEB, art. 1.3.6), aandacht moeten geven aan de maatschappelijke opbrengsten van de verzorgde opleidingen, dus aan de aansluiting van de opleidingen bij de maatschappelijke behoefte en meer specifiek de arbeidsmarkt. Deze 'ex post'-evaluaties zouden daarom expliciet aandacht moeten schenken aan niet alleen het onderwijsproces, maar ook aan het latere functioneren van de afgestudeerden in de beroepspraktijk.⁹

Noten

- 1 In dit artikel zullen we deze vraag beantwoorden voor het beroepsonderwijs en de educatie buiten beschouwing laten. Wij baseren ons hierbij op onze bijdrage aan een uitgebreid evaluatieonderzoek dat meer thema's betrof dan alleen de macrodoelmatigheid van de WEB (Heijke, Borghans & Smits, 2001).
- 2 Dit is de centrale gedachte achter de 'human capital'-theorie zoals die is opgesteld door Schultz (1961), Becker (1964) en Mincer (1974).

- 3 Ben-Porath (1967), Rosen (1976) en Weiss (1986) gaan in op de optimale positionering van leeractiviteit gedurende het leven.
- 4 Het belang van een goede allocatie van mensen over banen is in eerste instantie uitgewerkt door Roy (1951) en later door Sattinger (1993).
- 5 Dothan en Williams (1981) spreken daarom over de optiewaarde van onderwijs.
- 6 Zie Brandsma (2001). Genoemd worden de samenwerking tussen SH&M, SBW, SVS en Bouwradius, tussen VEV, Intechnum, SOM en VAPRO (t.a.v. branchedoorsnijdende kwalificatie techniek) en tussen VEV, ECABO en GOC (t.a.v. ICT-kwalificaties).
- 7 Vgl. COLO, 2000b.
- 8 ROC's hebben in principe de ruimte tot 20% van de kwalificatie een eigen inkleuring te geven. Hiervan wordt volgens de ACOA in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt.
- 9 De beleidsnota "Koers BVE" vermeldt dat het toetsingskader integraal instellingstoezicht van de inspectie tevens het externe rendement van het beroepsonderwijs omvat.

Literatuur

- ACO (1995). *Enkele beschouwingen over macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod in het hoger onderwijs*. 's-Gravenhage.
- ACOA (1996). *Macrodoelmatigheid: een onderzoeksmatige aanpak of voorstellen daartoe*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1998a). *Statement adviescommissie onderwijsarbeidsmarkt (ACOA) inzake macrodoelmatigheid*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1998b). *Macrodoelmatigheid*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1999a). *Aanbevelingen macrodoelmatigheidstoetsing*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1999b). *Macrodoelmatigheidstoetsing Toerisme en Recreatie*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1999c). *Een wending naar kerncompetenties*. 's-Hertogenbosch.
- ACOA (1999d). *Doelmatigheid*. 's-Hertogenbosch.
- AOC-raad (1998). *Concept format businessplan doelmatigheid opleidingsaanbod*.
- Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. Cambridge MA: NBER
- Ben-Porath, Y. (1967). The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy*, 75, 342-365.

- Borghans, L., & Grip, A. de (1999). Smal en breed opleiden: productiviteit versus flexibiliteit. *Gids voor de opleidingspraktijk*.
- Box, J. (1991). Macrodoelmatigheid en het lemning-effect. *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, 9, 219-229.
- Brandtsma, J. (2001). *Leren Kwalificeren. De inhoudelijke aansluiting van beroepsonderwijs en educatie op de maatschappelijke vraag. Evaluatie WEB thema 1a*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- COLO (2000a). *Naar een dynamische, flexibele en transparante kwalificatiestructuur*. Zoetermeer.
- COLO (2000b). *Macrodoelmatigheidsadviezen van de landelijke organen beroepsonderwijs*, 1 oktober 2000, 2 delen. Zoetermeer.
- Commissie Rauwenhoff (Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt) (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink.
- Commissie Wagner (1981), *Een nieuw industrieel élan*. Den Haag
- Dothan, U., & Williams, J. (1981). Education as an Option. *Journal of Business*, 54, 117-139.
- Finegold, D., & Soskice, D. (1988). The failure of training in Britain: analyses and prescription. *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3), 21-53.
- Heer, H. de (1999). De wet educatie en beroepsonderwijs (WEB): evaluatie van een gebruiker. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 3, 136-159.
- Heijke, H., Borghans, L. (1998). Investing in Education. In H. Heijke, & L. Borghans, *Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions*. Ashgate: Aldershot, pp. 1-18.
- Heijke, H., Borghans, L., & Smits, W. (2001). *De WEB tussen vraag en aanbod. Evaluatie WEB thema 1b*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Killingsworth, M. (1982). 'Learning by Doing' and 'Investment in Training': A Synthesis of two 'Rival' Models of the Life Cycle". *Review of Economic Studies*, 49, 263-271.
- Mincer, J (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: NBER.
- Ministerie van OCenW (1996a). *Beleidskader macrodoelmatigheid*. Zoetermeer.
- Ministerie van OCenW (1996b). Regeling aanmeldingsprocedure en toetsingscriteria CREBO 1997/1998. *Uitleg*, 16c.
- Ministerie van OCenW (2000). *Koers BVE. Perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Zoetermeer.
- ROA (1995). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2000*. ROA-R-1995/3. Maastricht: ROA.
- Romijn (1997). *Het toetsen van macrodoelmatigheid: Een voorstel voor een procedure*. 's-Hertogenbosch/Nijmegen: ACOA/ITS.
- Rosen, S. (1976). A Theory of Life Earnings. *Journal of Political Economy*, 84, S45-S67.
- Roy, A (1951). Some Thoughts on the Distribution of Earnings. *Oxford Economic Papers*, 3, 135-146.
- Samsom (1999). *Tekstuitgave Wet educatie en beroepsonderwijs 1999-2000*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Sattinger, M. (1993). Assignment Models of the Distribution of Earnings. *Journal of Economic Literature*, 31, 831-880.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 1-17.
- Weiss, Y. (1986). The Determinants of Life Cycle Earnings: A Survey. In O. Ashenfelter, & R. Layard (Eds.) *Handbook of Labor Economics, Volume I*. Amsterdam: North-Holland Press, pp. 603-640.

Manuscript aanvaard: 28 september 2001

Auteurs

Lex Borghans is hoofdonderzoeker bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit Maastricht.

Hans Heijke is directeur van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en hoogleraar onderwijs en arbeidsmarkt aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Universiteit Maastricht.

Correspondentieadres: Hans Heijke, ROA, postbus 616, 6200 MD Maastricht, e-mail: h.heijke@roa.unimaas.nl

Abstract

Does the WEB improve the macro-efficiency of vocational education?

The Adult and Vocational Education Act (Wet Educatie en Beroepsonderwijs - WEB) states that vocational education courses should fill a social need, should provide graduates with favourable perspectives on the labour market, while their contents should contrib-

ute both to the students' general education and their long-lasting and wide-ranging occupational qualifications. The procedural aspects of this act therefore pay explicit attention to the *macroefficiency*. This article presents a theoretical framework for the concept of *macroefficiency*. The core element of this mental framework is that the main objective of the act cannot be to strive for the fulfilment of all demands made by employers, but that decisions regarding the set up of vocational education should always be based on a rational process of weighing up the available options. On the basis of this assumption, we shall discuss the way in which the WEB functions in practice. Our main conclusions are, that current legislation contains too many incentives for setting up narrow, specialist courses, and that schools should be given much greater responsibility for their education programmes. However, these institutions would then have to be accountable for the effects of their policies as a whole, rather than for many individual decisions, as is the case at the moment. To be able to make this evaluation and to support the policies of National Vocational Education Bodies and Regional Training Centres, we need a clear vision on the objectives of vocational education and reliable labour market data.