

Flexibilisering van het middelbaar beroepsonderwijs: mythe of mogelijkheid?

E. de Bruijn en W. van Esch

Samenvatting

In dit artikel worden de resultaten van twee evaluatiestudies ten aanzien van de werking van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs nader beschouwd. Centraal daarbij staat het concept flexibilisering dat uiteengelegd wordt in vier categorieën, namelijk: organisatorische flexibilisering, flexibilisering van opleidingstrajecten en van het curriculum en pedagogisch-didactische flexibilisering. Responsiviteit en transparantie worden gedefinieerd als de twee centrale dimensies van een flexibel stelsel van beroepsopleidingen. Uit de resultaten van de studies blijkt dat van een dergelijk stelsel nog geen sprake is. In de onderwijspraktijk krijgt flexibilisering van het onderwijsproces nog nauwelijks gestalte. Ook de wet zelf blijkt inconsistenties te bevatten die belemmerend werken voor de realisatie in de onderwijspraktijk. Het artikel eindigt met enkele relativeringen ten aanzien van het streven naar flexibilisering van het onderwijsproces. Een volledig geflexibiliseerd onderwijsproces is onmogelijk en onwenselijk. Pedagogisch-didactische flexibilisering vanuit het perspectief van de loopbaan van deelnemers is daarentegen een weg die binnen de grenzen van het mogelijke en wenselijke, naar een meer responsief en transparant stelsel van beroepsopleidingen zou kunnen leiden. Meer ruimte voor de (professionalisering van) actoren in de onderwijspraktijk en minder centrale aansturing is daarbij een voorwaarde.

Inleiding

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is een duidelijke exponent van de tijdgeest van de jaren negentig, tijdens welke het terugtreden van de overheid en de overheveling van bestuurlijke verantwoordelijkheden naar de instellingen, een kernpunt van beleid was. Een van de centrale vraagstellin-

gen van de evaluatie van de WEB heeft dan ook betrekking op de mate waarin de verschillende actoren in het veld van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) in staat zijn om onder de nieuwe bestuurlijke verhoudingen zoals gegeven in de WEB, de doelstellingen van de WEB te realiseren.

Deze vraagstelling kent twee zijden. Enerzijds gaat het om de vraag of de WEB de actoren voldoende kaders en handvatten biedt en geen belemmeringen kent om die doelstellingen te realiseren. Het laatste refereert dan vooral aan mogelijke inconsistenties in de WEB en aanvullende regelgeving daar waar de autonomie van instellingen uitgangspunt is, maar voorschriften en regels op andere terreinen deze autonomie (ten dele) teniet zouden kunnen doen. Anderzijds is de vraag of de actoren in het veld zodanig ge-professionaliseerd zijn dat ze in staat zijn die autonomie ten volle te benutten, om zo de doelen van de WEB te realiseren. De uitkomsten van de verschillende evaluatiestudies (zoals onder andere gepresenteerd in dit themanummer) illustreren dit centrale spanningsveld tussen (aan)sturing via de WEB en professionaliteit van de actoren in meer of mindere mate.

In dit artikel belichten we de resultaten van twee van deze evaluatiestudies die betrekking hebben op een thematiek waarbij het genoemde spanningsveld pregnant aanwezig is. Het gaat hier om de evaluatie van ontwikkelingen op het niveau van het primaire proces. Op dit niveau kent de landelijke overheid van oudsher een traditie van "sturen op afstand" en een nadruk op de autonomie van de actoren bij de vormgeving van onderwijsleerprocessen. Het genoemde spanningsveld tussen centrale sturing en professionaliteit van de actoren is aan (beleids)evaluaties op dit niveau daarmee inherent verbonden. Bovendien hebben de evaluatiestudies betrekking op een onderwerp dat de kern raakt van een

centrale intentie van de WEB als het gaat om het primaire proces, namelijk het streven naar flexibilisering van het onderwijs, zodanig dat er sprake is van optimale mogelijkheden tot afstemming op en specificatie naar de kenmerken en behoeften van deelnemers en afnemers van het middelbaar beroepsonderwijs. De afstand die de overheid in Nederland ten principale in acht neemt met betrekking tot de vormgeving van het primaire proces is in zekere zin voorwaardelijk als het gaat om het realiseren van deze centrale doelstelling van de WEB. Tegelijkertijd is de professionaliteit van de actoren dan uitermate van belang, temeer omdat de vergaande intentie van flexibilisering een breuk betekent met het programmaconcept zoals dat van oudsher in het onderwijs bestaat. Niet alleen de professionaliteit van de actoren als zodanig is daarmee in het geding, het gaat tevens om een nieuw accent bij de invulling daarvan.

In het hiernavolgende bespreken we de resultaten van de twee evaluatiestudies in het perspectief van het streven naar flexibilisering van het onderwijs en de (spannings)verhouding tot centrale regelgeving zoals geformuleerd in de WEB. We geven allereerst een uitleg van het concept flexibilisering om zo te komen tot een analyseschema voor de presentatie van de onderzoeksresultaten. Vervolgens bespreken we aan de hand van dit schema ten eerste de intenties en doelstellingen rond flexibilisering zoals deze in de WEB en aanvullend beleid geformuleerd zijn. Ten tweede belichten we de realisatie in de onderwijspraktijk vanuit het perspectief van het streven naar flexibilisering van het onderwijs. In het laatste deel van het artikel confronteren we beleid en praktijk. We bespreken de grenzen aan flexibilisering van het onderwijsaanbod binnen het beroepsonderwijs en gaan daarbij met name in op de relatie met de daaruit voortvloeiende professionaliteit en competenties van opleidingscoördinatoren, docenten en deelnemers.

1 Flexibilisering

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) dient jongeren van zestien jaar en ouder te

kwalificeren voor deelname aan de beroepspraktijk, voor eventueel vervolgonderwijs en voor maatschappelijke participatie in het algemeen. Aan de vormgeving van beroepskwalificerende opleidingstrajecten worden vanuit deze driedelige doelstelling verschillende eisen gesteld.

Aan de ene kant dient het aanbod aan (beroepskwalificerende) opleidingstrajecten tegemoet te komen aan de verschillende behoeften en wensen van de heterogene populatie van deelnemers aan dit type onderwijs en aan de gedifferentieerde en veranderende eisen vanuit de arbeidsmarkt en beroepspraktijk. Hier is het sleutelbegrip *responsiviteit*: responsief beroepsonderwijs vraagt om een aanzienlijke mate van differentiatie en specificatie in de inhoud en vormgeving van opleidingsroutes (zie onder andere De Bruijn & Howieson, 1995; Geerligts, 1999; Nijhof & Streumer, 1994; OECD, 1994)

Aan de andere kant dient het geheel aan opleidingstrajecten binnen het (middelbaar) beroepsonderwijs een inzichtelijk geheel te vormen, zodanig dat deelnemers, werkgevers en andere belanghebbenden de weg kunnen vinden binnen dit opleidingssysteem. Dit betekent dat de voortgang in een opleidingstraject van een individu niet gehinderd zou moeten worden door de context of plaats waar men zich op een bepaald moment bevindt. Het betekent eveneens dat de uitkomsten van opleidingsroutes in termen van competenties inzichtelijk zijn. Het sleutelwoord hier is *transparantie*: een transparant systeem van beroepsonderwijs vraagt om een aanzienlijke mate van coherentie en afstemming in het geheel van opleidingsroutes en -uitkomsten primair ten behoeve van deelnemers en afnemers (vergelijk De Bruijn & Howieson, 1995; Geerligts, 1999; Pair, 1998; Raffe, 1992, 1994).

Een systeem van beroepsonderwijs dat aan bovengenoemde twee eisen voldoet kan gedefinieerd worden als een flexibel stelsel van beroepskwalificerende opleidingstrajecten (vergelijk De Bruijn & Howieson 1995; Den Boer, De Bruijn & Harms (in druk); Geerligts, 1999; Harms, 1996; Nijhof, 1999; Nijhof & Streumer, 1994; Raffe 1992, 1994; OECD 1994; Pair, 1998). Zo'n systeem

draagt daarmee drie elementen in zich:

- 1 Interne flexibiliteit: opleidingstrajecten zijn en worden afgestemd op de heterogeniteit van deelnemers met uiteenlopende kenmerken en behoeften;
- 2 Externe flexibiliteit: opleidingstrajecten zijn en worden afgestemd op de dynamiek in de beroepspraktijk en de arbeidsmarkt;
- 3 Transparantie: het geheel aan opleidings-trajecten is coherent, inzichtelijk en zonder obstakels voor de (progressie van) belanghebbenden.

Deze drie elementen staan in een zekere onderlinge spanningsverhouding tot elkaar. De eerste twee elementen die vooral betrekking hebben op de responsiviteit van het systeem, kunnen op gespannen voet staan met het derde element waar het gaat om het aspect van coherentie van het systeem. Een dergelijke spanningsverhouding lijkt inherent te zijn aan met name het (initieel) beroepsonderwijs. In verschillende nationale contexten is deze spanningsverhouding aanwezig en bewegen "oplossingen" ten behoeve van een flexibel systeem van beroepsonderwijs zich binnen deze driehoek van elementen (vergeleijk De Bruijn & Howieson, 1995; Pair, 1998; Brown & Manning, 1998; Raffe, 1992; Trant, 1999).

Nijhof en Streumer (1994; vergelijk ook Nijhof, 1999) geven het systeem van beroepsonderwijs weer volgens een model waarin de onderscheidende categorieën geformuleerd zijn als a) context; b) input; c) proces ('throughput'); d) output. De kernbegrippen binnen dit model van beroepsonderwijs benoemen zij als 1) *flexibiliteit*, 2) *mobiliteit*, 3) *transferabiliteit*. Zowel mobiliteit als transferabiliteit worden hier als outputvariabelen gedefinieerd: flexibel beroepsonderwijs zou individuen moeten "afleveren" die beschikken over competenties met transferwaarde zodat (of waardoor) mobiliteit voorkomt. Mobiliteit als outputvariabele op systeemniveau is dan gebaseerd op het bestaan van (coherentie in het systeem van) diploma's en certificaten. Flexibiliteit wordt in dit model gedefinieerd als kenmerk van het proces dat zodanig is ingericht dat leerprocessen gericht zijn op het ontwikkelen van transferabiliteit bij de meest uiteenlopende deelnemers. Binnen het model van Nijhof en Streu-

mer (1994) beperken we ons in dit artikel tot het onderdeel *flexibilisering van het proces*. Raffe (1994) werkt de proceskenmerken van flexibiliteit nader uit. Hij onderscheidt vier dimensies:

- 1 Individuele Flexibiliteit: de competentie die het individu verwerft via onderwijs (c.q. als output van beroepsonderwijs).
- 2 Flexibiliteit van het Curriculum: het betreft hier flexibiliteit met betrekking tot meerdere dimensies, namelijk flexibiliteit in tijd (actualisering van het curriculum vanwege veranderingen in gevraagde competenties in de beroepspraktijk), ruimte (afstemming op regionale omstandigheden) en over individuen.
- 3 Methodische Flexibiliteit¹: het gaat hier om het principe dat deelnemers hetzelfde curriculum kunnen volgen via uiteenlopende manieren van leren, in verschillende institutionele contexten (bedrijf, school) en in verschillende tijdsperiodes (avond, dag, deeltijd, voltijd).
- 4 Flexibiliteit van Opleidingstrajecten: Raffe refereert hier aan aspecten als (open) toegankelijkheid, minder strikte scheiding tussen groepen deelnemers aan verschillende opleidingstrajecten (vaker heteroögen groeperen of delen van opleidingstrajecten combineren), soepele overgangen van het ene naar het andere opleidingstraject en meer diversiteit in de (vervolg)onderwijs- en arbeidsmarktbestemmingen van opleidingstrajecten.

Het vierdimensionele onderscheid van Raffe is, gezien onze invalshoek van *flexibilisering van het (onderwijs)proces*, niet in alle opzichten bruikbaar. Ten eerste concentreren we ons op de dimensies 2 tot en met 4. Vanuit een procesoptiek plaatsen we de dimensie Individuele Flexibiliteit, die refereert aan de gewenste opbrengst van het beroepsonderwijs, in dit artikel buiten haken. Ten tweede belichten we in dit artikel met name de mate van realisatie van en de pogingen om te komen tot een flexibilisering van het (onderwijs)proces in het beroepsonderwijs. Om die reden spreken we liever van *flexibilisering* dan van *flexibiliteit*. Ten derde missen we in het onderscheid van Raffe als aparte categorie de Organisatorische of Institutionele dimensie die o.i. (in randvoorwaardelijke zin)

minstens zo relevant is voor realisatie van flexibilisering van het proces als de overige drie dimensies. De elementen inwisselbaarheid van plaats van leren/onderwijs en van tijd heeft Raffé ondergebracht bij Methodische Flexibiliteit. Deze passen in de Nederlandse context beter onder een aparte categorie, namelijk Organisatorische Flexibilisering. Ten vierde is flexibilisering van het pedagogisch-didactisch proces in de conceptualisering van Raffé onderbelicht in de uitwerking van Methodische Flexibiliteit. In de Nederlandse context wordt hiermee zowel gedoeld op flexibilisering van de leerweg, als op de verschillende varianten van onderwijsvormen op microniveau.

In aansluiting op het voorgaande hanteren we daarom voor het vervolg van dit artikel een schematische uitwerking van het concept *flexibilisering van het (onderwijs)proces*. Deze bestaat uit vier beschrijvingscategorieën van een flexibel stelsel van beroepsonderwijs en twee onderliggende (analytische) dimensies daarvan.

Vier beschrijvingscategorieën

- a Organisatorische flexibilisering: Deze vorm refereert aan het institutionele niveau waarbinnen het onderwijs georganiseerd is. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen *interorganisatorische* en *intra-organisatorische* flexibilisering. *Interorganisatorische* flexibilisering heeft betrekking op de afstemming tussen en de inwisselbaarheid van het onderwijsaanbod van de verschillende instituties die gezamenlijk het beroepsonderwijs (in Nederland) verzorgen. In een flexibel stelsel van beroepsonderwijs zijn er geen institutionele obstakels voor het doorlopen van opleidingstrajecten. *Intra-organisatorische* flexibilisering heeft betrekking op randvoorwaardelijke aspecten voor de flexibilisering van het primaire proces binnen instituties (roosters, inzet en competenties personeel, middelen, lokalen, e.d.). In een flexibel stelsel zijn deze randvoorwaarden zodanig georganiseerd dat ze de flexibilisering van de overige aspecten niet belemmeren.
- b Flexibilisering van opleidingstrajecten: volgens de definitie van Raffé zoals hierboven weergegeven.

- c Flexibilisering van het curriculum: de nadruk ligt hier op flexibilisering over individuen. Flexibilisering over tijd en ruimte zoals gedefinieerd door Raffé, beschouwen we als een onderdeel van de onderliggende dimensie Responsiviteit.
- d Pedagogisch-didactische flexibilisering: hierbij ligt het accent op flexibilisering van het onderwijsleerproces op microniveau, dat wil zeggen de wijzen van onderwijzen en leren. Het gaat om de instructie- en begeleidingsactiviteiten van docenten en de leer- c.q. verwerkingsactiviteiten van de deelnemers. Pedagogisch-didactische flexibilisering houdt in dat het onderwijsleerproces (naar locatie, leermiddel, werkvorm, groepeeringsvorm, begeleidingsactiviteit, verwerkingsactiviteit) is gespecificeerd naar de behoeften van (groepen) deelnemers en de eisen en behoeften uit de beroepspraktijk en varieert afhankelijk van deze behoeften. We vatten hier de door Raffé onderscheiden dimensie Methodische Flexibiliteit zowel specifiek op (wijze van leren) als fundamenteel (aangezien elementen van de andere aspecten van flexibilisering in het concrete onderwijsleerproces op een andere wijze weer een rol spelen).

Onderliggende dimensies

Als onderliggende dimensies aan een flexibel stelsel van beroepsonderwijs onderscheiden we de al eerdere genoemde dimensies:

- a Responsiviteit: afstemming op de heterogene deelnemerspopulatie aan het middelbaar beroepsonderwijs en op de dynamiek van de beroepspraktijk en arbeidsmarkt
- b Transparantie: het geheel aan beroepskwalificerende opleidingstrajecten is inzichtelijk en overzichtelijk voor deelnemers en afnemers.

We spreken hier van dimensies omdat er in beide gevallen sprake kan zijn van veel tot weinig responsiviteit c.q. transparantie. In de omschrijving hebben we de positieve pool gedefinieerd.

Met behulp van deze twee dimensies zijn de verschillende verschijningsvormen van elk van de vier genoemde aspecten van flexibilisering te interpreteren en waarden.

Eerst geven we echter de aanpak van de twee evaluatiestudies weer.

2 Vraagstelling en methodische aanpak

De eerste evaluatiestudie richt zich op het aansluitingsvraagstuk tussen verschillende segmenten van de beroepsonderwijskolom, namelijk tussen voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs vmbo, mbo en hoger beroepsonderwijs (hbo). De tweede evaluatiestudie heeft betrekking op het vraagstuk van de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en de vormgeving van individueel maatwerk binnen deze sector. Beide studies, uitgevoerd in 2000, hadden elk hun eigen onderzoeksvraagstellingen. In dit artikel worden beide studies met elkaar verbonden via het concept flexibilisering. De in dit artikel te behandelen vragen krijgen daarvoor een eigen inkleuring en luiden:

- a Welke beleidsuitgangspunten kent de WEB inzake flexibilisering?
- b In welke mate en op welke wijze wordt in de onderwijspraktijk vorm gegeven aan flexibilisering?
- c Welke belemmeringen doen zich in de praktijk voor bij de realisatie van flexibilisering en in hoeverre zijn die terug te voeren tot bepalingen in de WEB?
- d Op welke wijze kan invoering van flexibilisering worden geoptimaliseerd?

In paragraaf 3 behandelen we de uitgangspunten van beleid en vervolgens gaan we in paragraaf 4 in op de realisatie in de onderwijspraktijk en de belemmeringen die zich daarbij voordoen. In paragraaf 5 confronteren we het beleidsinstrumentarium met de stand van zaken in de onderwijspraktijk en behandelen we de vraag naar optimalisering en tevens de grenzen van flexibilisering van het onderwijs. De resultaten van beide studies trachten we in de opeenvolgende paragrafen te beschrijven en analyseren aan de hand van de vier door ons onderscheiden aspecten van flexibilisering. Tevens geven we daarbij vanuit de invalshoek van (interne) flexibilisering een beoordeling van de mate waarin het stelsel op dit moment als transparant en responsief beschouwd kan worden.

Het empirisch onderzoek naar de aansluiting tussen de opeenvolgende segmenten van de beroepsonderwijskolom bestaat uit vier 'casestudies' (De Bruijn, 2001) Bij de selectie vormde de BVE-instelling ingebed in het regionale voorzieningenpakket het belangrijkste criterium. Gelet op een meer specifieke evaluatievraag om na te gaan in hoeverre de verticale structuur binnen het agrarisch onderwijs van invloed is op optimalisering van de aansluiting, zijn twee van de vier cases gericht op het agrarisch onderwijs. Zowel in het geval van de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) als van de Agrarische Opleidingen Centra (AOC's) is gekozen voor één casus in een overzichtelijke regio en één in een meer complexe regio. De dataverzameling vond plaats bij leden van het centraal management, het unit-/sectormanagement, directeurs van toeleverende scholen en vertegenwoordigers van hbo-instellingen. Daarnaast zijn relevante documenten (zoals kwaliteitszorgverslagen en Inspectierapportages) bestudeerd. Aanvullend hebben gesprekken plaatsgehad met landelijke sleutelpersonen.

Het empirisch onderzoek met betrekking tot toegankelijkheid en individueel maatwerk betrof een (schriftelijke) 'survey' onder deelnemers over de wijze waarop zij hun opleiding ervaren en onder "hun" opleidingscoördinatoren over de problemen bij de realisatie van flexibilisering in de praktijk en de grenzen ervan (Doets & Westerhuis, 2001). In totaal hebben ruim 3000 deelnemers uit 15 ROC's en 8 AOC's aan het onderzoek deelgenomen. Driekwart van de deelnemers volgde op dat moment de beroepsopleidende leerweg (BOL) en een kwart de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Slechts 72 deelnemers aan de educatieprogramma's van drie ROC's hebben aan het onderzoek meegedaan. In totaal hebben 62 opleidingscoördinatoren een vragenlijst geretourneerd: 20 uit AOC's en 42 van ROC's. Deze gegevens zijn, in tegenstelling tot de gegevens van de deelnemers aan beroepsonderwijs, niet representatief.

3 Uitgangspunten van beleid

Het bevorderen van de transparantie van het onderwijsstelsel was een van de centrale be-

leidsintenties bij de invoering van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) - de Mammoetwet - in 1968. Ten aanzien van het beroepsonderwijs bleef die intentie echter beperkt tot het voltijds beroepsonderwijs: het lager beroepsonderwijs (lbo), mbo en hbo werden tezamen met het algemeen voortgezet onderwijs als één stelsel van voortgezet onderwijs ondergebracht in de WVO. De beroepsopleidingen in het kader van het leerlingwezen werden eind jaren zestig via een aparte wet geregeld. Het algemeen voortgezet onderwijs voor volwassenen (vavo) werd later eveneens geregeld via de WVO. Alle andere bestanddelen van de educatie (en aanvullende en alternatieve programma's zoals het vormingswerk) werden óf geregeld via aparte regelgeving óf niet wettelijk geregeld. In de jaren na 1968 werd het beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs ten eerste steeds sterker gekleurd door de intentie om het aanbod aan beroepsonderwijs "sluitend" te maken, met name ten behoeve van jongeren op de onderste trede van de onderwijs ladder: responsiviteit ten aanzien van (bepaalde) groepen deelnemers. In het midden van de jaren tachtig culmineerde dit beleid in een groot aantal aparte wettelijke regelingen waarbij (enigszins gechargeerd) voor elke doelgroep een experimentele voorziening bestond binnen het voortgezet onderwijs. Parallel aan deze beleidstrend ontwikkelde zich echter, ten tweede, ook een beleidsstreven naar harmonisatie en integratie ten aanzien van het (voltijds) beroepsonderwijs. Voorbeelden van dit beleidsstreven zijn de omvorming van het lbo tot voorbereidend beroepsonderwijs (vbo); de harmonisatie van opleidingen binnen de sector dienstverlening en gezondheidszorg in de jaren tachtig en met name de Sectorvorming en Vernieuwing van het mbo (SVM-operatie) aan het einde van de jaren tachtig. Het beleidsaccent in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig ten aanzien van de aspecten van flexibilisering zoals door ons onderscheiden, lag op flexibilisering van het curriculum. Bijvoorbeeld de stimulans om over te gaan tot modulering van het curriculum (Harms, 1995) en in mindere mate op flexibilisering van de pedagogisch-didactische aanpak (vergelijk de beleidsintenties rond de invoering van het

voltijds kmbo (De Bruijn, 1997). Daarnaast ontstond er in het kader van het beleidsstreven naar harmonisatie en integratie van beroepsopleidende trajecten aandacht voor interorganisatorische flexibilisering. Dit laatste blijkt onder andere uit de sterkere aansturing van de centrale overheid op samenwerking tussen de verschillende instituties (verschillende scholen én bedrijven) die beroepsonderwijs verzorgen. Het vergroten van de transparantie van het stelsel kwam centraler te staan in het beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs. Tenslotte is in deze periode een belangrijk streven van de centrale overheid om de responsiviteit van het beroepsonderwijs te vergroten. Hiertoe werd een methodiek voorgesteld voor de ontwikkeling van eindtermen die met name de betrokkenheid van de sociale partners diende te vergroten (vergelijk Brandsma, 1993).

De totstandkoming en invoering van de WEB in 1996 kan beschouwd worden als het voorlopige sluitstuk in een beleidsontwikkeling zoals hiervoor beschreven. Er werden echter wel specifieke beleidsaccenten gelegd ten aanzien van de vormgeving van het stelsel van beroepsopleidende trajecten en daarmee ten aanzien van flexibilisering van dat stelsel.

Ten eerste zijn de drie segmenten van de beroepsonderwijskolom met de invoering van de WEB geregeld via drie verschillende bestelwetten. Het vmbo via de WVO, het mbo via de WEB en het hbo sinds het eind van de jaren tachtig via de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Daarentegen zijn in vergelijking tot de WVO wel alle onderdelen van het middelbaar beroepsonderwijs (deeltijd, voltijd, leerlingwezen, ondersteunende activiteiten) binnen één wettelijk kader geplaatst. Flexibilisering van het onderwijsaanbod wordt daarmee sterk in *horizontale* zin aangestuurd.

Ten tweede is een belangrijk gegeven dat via de WEB niet alleen het middelbaar beroepsonderwijs binnen één wettelijk kader is geplaatst, maar dat ook de educatie (inclusief het vavo) daarbinnen valt. De WEB is daarmee uitdrukkelijk een bestelwet die gericht is op de tweede trap van het voortgezet onderwijs. Ook hiermee is sprake van aansturing van flexibilisering in *horizontale* zin en ge-

richt op de uiteenlopende programma's die deel uitmaken van die tweede trap.

Ten derde zijn met name de institutionele samenvoegingen tot ROC's en AOC's en de landelijke kwalificatiestructuren de centrale aansturingmechanismen voor flexibilisering van het proces. De institutionele samenvoeging betekent dat in tegenstelling tot de jaren tachtig, de nadruk ten aanzien van aspecten van flexibilisering sterker komt te liggen op intra-organisatorische flexibilisering in combinatie met flexibilisering van opleidingstrajecten binnen die instituties. De landelijke kwalificatiestructuren hebben in het kader van de WEB veel sterker dan in de jaren tachtig het karakter van een beleidsinstrument gekregen om de transparantie van het stelsel aan opleidingen binnen de instituties te bevorderen (harmonisatie en integratie van opleidingen), dan om de responsiviteit ten aanzien van beroepspraktijk en arbeidsmarkt aan te sturen. Het bewerkstelligen van die responsiviteit wordt in hoofdzaak overgelaten aan de sociale partners.

Concreet kent de WEB een drietal centrale beleidsprincipes dat (volgens de intenties van de beleidsvoerders) ondersteunend dient te werken ten aanzien van flexibilisering van het proces:

1. Educatie en middelbaar beroepsonderwijs zijn onder één dak gebracht. Deze integratie beoogt deelnemers uit de educatie (vooral opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren) makkelijker voor te bereiden op het volgen van een beroepskwalificerend traject in het secundair beroepsonderwijs. Andersom beoogt deze integratie meer mogelijkheden te scheppen om deelnemers aan beroepskwalificerende trajecten op specifieke punten te ondersteunen.
2. Met de invoering van de WEB is een landelijke kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs (KSB) geïntroduceerd met kwalificaties op vier niveaus met twee verschillende leerwegen met een gelijk civiel effect. Deze landelijke kwalificatiestructuur beoogt de harmonisatie en integratie van verschillende leerwegen en opleidingen te vergemakkelijken en flexibilisering van opleidingstrajecten binnen de instellingen te faciliteren. De assistent-

opleidingen (niveau 1) zijn als niveau onder het startkwalificatieniveau geïntroduceerd om flexibel te kunnen opereren richting risicodeelnemers. De kwalificatiestructuur is zo opgebouwd dat in principe alle typen deelnemers kunnen worden begeleid naar verwerving van een beroepskwalificatie. Voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) dienen ter ondersteuning van het beroepskwalificerende traject. Voor de opleidingen op niveau 1 en 2 (assistent- en basisberoepsopleiding) krijgen instellingen daarvoor een opslag. De invulling en inrichting laat de wetgever aan de instellingen over.

3. Binnen het kader van de WEB hebben onderwijsinstellingen een grote mate van vrijheid om leertrajecten te flexibiliseren, onder andere via invoering van flexibele momenten van instroom en uitstroom, differentiatie in leertempo, flexibilisering van toetsing en afsluiting, de mogelijkheid van tussentijds veranderen van leerweg, van niveau en richting en het aanvullen van het programma. Verder zijn instellingen vrij de deelnemersbegeleiding en de studie- en beroepskeuzebegeleiding in te zetten ter ondersteuning van de keuze van een leertraject in het licht van een toekomstige beroepsuitoefening. Een grotere flexibiliteit kan ten slotte bereikt worden via het introduceren van procedures voor erkenning van elders verworven competenties (EVC).

Gerelateerd aan de vier aspecten van flexibilisering kan uit het voorgaande geconcludeerd worden dat in de uitgangspunten van de WEB het accent ligt op de vormgeving van intra-organisatorische flexibilisering, flexibilisering van opleidingstrajecten binnen ROC's en AOC's en (een zekere mate van) flexibilisering van het curriculum. Beleidsintenties en aansturing ten aanzien van interorganisatorische flexibilisering en pedagogisch-didactische flexibilisering ontbreken nagenoeg. Deze laatste twee aspecten van flexibilisering staan daarentegen centraal in recente beleidsnota's met betrekking tot de flexibilisering van het onderwijs in de beroepsonderwijskolom (Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing, Maart 2001; advies van de Commissie Boekhoud, maart

2001; Beroepsbrief, OCenW, juli 2001). Daar waar de WEB het eindpunt van een ontwikkeling markeerde vanaf 1968 om, in tegenstelling tot een van de grondgedachten van de Mammoetwet, de verschillende onderdelen van de beroepsonderwijskolom los van elkaar te beschouwen en te regelen, is de aandacht van de beleidsvoerders voor afstemming tussen deze onderdelen in recente jaren sterk toegenomen. Deze aandacht is onder andere ingegeven door de omvang van de ongediplomeerde uitval uit delen van het beroepsonderwijs (met name op het laagste niveau) en het vermoeden van een “reserve aan talenten” binnen het middelbaar beroepsonderwijs, met name met het oog op vergroting van de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs. In de Beroepsbrief (juli 2001) wordt de beroepsonderwijskolom gedefinieerd als (tweede) “koninklijke weg” naar het hoger onderwijs. De verbeterde afstemming tussen de onderdelen van de beroepsonderwijskolom zou volgens genoemde nota’s vooral moeten worden gerealiseerd via flexibilisering van het onderwijsproces. In tegenstelling tot de periode waarin de WEB vorm kreeg, is de aandacht voor pedagogisch-didactische flexibilisering in combinatie met flexibilisering van opleidingstrajecten sterk toegenomen. Het beleidsuitgangspunt voor flexibilisering van het onderwijs accentueert het deelnemersperspectief in plaats van (zoals in de perioden daarvoor) het institutionele perspectief. De leidende gedachte is dat de *loopbaan van de deelnemer* centraal dient te staan, dat opleidingstrajecten op maat moeten worden gemaakt ten behoeve van die loopbaan en dat er sprake dient te zijn van een samenhangende beroepsgerichte pedagogisch-didactische aanpak die de uiteenlopende deelnemers “boeit en daardoor bindt”.

4 Realisatie in de praktijk

De vormgeving van flexibilisering in de onderwijspraktijk, inclusief de belemmeringen die zich daarbij voordoen, wordt hieronder systematisch beschreven aan de hand van de vier door ons onderscheiden aspecten van flexibilisering.

4.1 Organisatorische flexibilisering

De *interorganisatorische* flexibilisering stuit nog op de nodige problemen. De institutionele obstakels die een vloeiend opleidings-traject van de eerste fase van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs belemmeren, zijn talrijk. Zo sluiten de eindtermen van programma’s uit de eerste fase en de begintermen van programma’s in het middelbaar beroepsonderwijs gebrekkig op elkaar aan. Er zijn ook grote regionale verschillen. ROC’s en AOC’s hanteren vaak verschillende toegangseisen voor opleidingen op niveau 3 en 4. Respondenten uit de eerste fase van het voortgezet onderwijs geven te kennen dat men binnen het mbo niet altijd goed op de hoogte is van het programma en de eindtermen binnen de eerste fase. Een ander probleem is het verschijnsel van de tamelijk smalle kwalificaties binnen de kwalificatiestructuur voor het mbo. Leerlingen dienen vanaf de start te kiezen voor een bepaalde beroepsrichting, terwijl ze nog geen specifiek beroepsbeeld hebben. Een derde groep (institutionele) obstakels heeft te maken met verschillen in (pedagogisch-didactische) benadering van de deelnemers. De overgang van de relatief veilige eerste fase school waar “de deelnemers achter hun vonden worden gezeten” naar de grote en anonieme BVE-instellingen waar de deelnemers worden geacht vooral zelfstandig aan de slag te gaan, is voor veel deelnemers zwaar. In het geval van het (veelal kleinschaliger) agrarisch onderwijs is deze overstap voor deelnemers makkelijker te nemen, mits de deelnemer binnen dezelfde instelling overstapt van de eerste fase naar het mbo en er sprake is van unielocatie van vmbo en mbo. Deze laatste twee voorwaarden zijn echter eerder niet dan wel van toepassing, zodat binnen het agrarisch onderwijs veelal dezelfde overgangsproblemen spelen als bij het overig beroepsonderwijs.

Het gebrek aan interorganisatorische flexibilisering is vooral nadelig voor deelnemers aan de “onderkant van het kwalificatiegebouw”. De hulpstructuren in beide stelsels (vmbo en mbo) voor deze groepen deelnemers zoals het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en de assistentopleidingen, de VOA en de

samenwerking tussen educatie en beroeps- onderwijs binnen het mbo, zijn nog weinig ontwikkeld. In die zin gaat er voor deze groepen deelnemers een institutionele kloof tussen de eerste fase en mogelijke vervolgt- racten in het mbo. Wat trajecten mbo-hbo aangaat, zijn institutionele inspanningen ge- richt op het verkorten van trajecten mbo-hbo. Voorts worden obstakels opgeruimd die zijn ontstaan, omdat voor een aantal opleidingen (met name binnen de sector Economie) het totale traject mbo-hbo met een jaar is ver- lengd. De onderzochte ROC's bespreken met het hbo in de regio hoe dit traject verkort kan worden. In tegenstelling tot de aansluiting tussen de eerste fase en het mbo, geldt voor die tussen mbo en hbo dat de (pedagogisch- didactische) benadering van deelnemers re- delijk op elkaar aansluit. In de afgelopen jaren zijn mbo en hbo naar elkaar toege- groeid, zowel wat betreft de toepassing van nieuwe onderwijsvormen als de grotere na- druk op zelfstandig leren gekoppeld aan di- verse vormen van begeleiding en mentoraat. De interorganisatorische flexibilisering wordt vooral nagestreefd via het versterken van de regionale samenwerking. In het geval van de aansluiting met de eerste fase is de sa- menwerking in steeds sterkere mate gericht op de invoering van het vmbo. In het geval van de aansluiting met het hoger beroeps- onderwijs concentreert de samenwerking zich op verkorting en soms integratie van verwan- te opleidingen.

Intra-organisatorische flexibilisering be- treft de randvoorwaarden voor flexibilisering van het onderwijsproces. De respondenten wijzen hier vooral op knelpunten. Ten aan- zien van de begeleiding van laaggekwalifi- ceerde deelnemers wijst men binnen de in- stellingen op het gebrek aan affiniteit en expertise van het personeel met deze groepen waardoor "maatwerk" voor deze groepen moeizaam gestalte krijgt. Meer in het alge- meen wijzen de respondenten op een gebrek aan middelen (ruimten, inventaris, competen- ties docenten, e.d.) om vergaande flexibilise- ring te realiseren.

In dat verband wordt de in hun ogen in- flexibele bekostigingssystematiek als een van de belangrijkste belemmerende randvoor- waarden gezien. Zo zou het VOA-budget te

mager zijn. Er zijn meer leerlingen die er voor in aanmerking komen dan het aantal waarover de opslag wordt berekend. De be- kostiging van de BBL is gebonden aan de voorwaarde dat deelnemers vóór 31 decem- ber een zogenaamde beroepspraktijkvor- mingsplaats moeten hebben gevonden. Flexi- bele instroom na die datum is niet meer mogelijk. Voor de bekostiging van de BOL geldt één teldatum. De vraag is waarom de bekostiging niet kan starten vanaf willekeu- rig welk instroommoment. Diplomabekostig- ing bevordert dat deelnemers bij twijfel op een lager niveau worden geplaatst. Dit geldt met name bij keuze tussen niveau 1 en 2. Met extra ondersteuning zouden deelnemers een opleiding op niveau 2 kunnen volgen, maar ze worden toch op niveau 1 geplaatst vanwe- ge het risico dat ze anders het diploma niet halen. Vanuit het hbo wordt eveneens gewe- zen op (het wegvallen van) de bekostiging als belemmerende randvoorwaarde. Het weg- vallen van de bekostiging voor het voorberei- dend hbo (vhbo), havo-mbo-programma's en oriëntatie- en schakeltrajecten betekent dat er geen specifieke routes naar het hbo meer zijn voor deelnemers met een iets lager voorop- leidingsniveau, die op enkele punten onder- steuning behoeven. Deze deelnemers moeten nu formeel via de verschillende niveaus een langere route volgen.

4.2 Flexibilisering van opleidings- trajecten

Hierbij onderscheiden we vier deelstelsels van opleidingstrajecten: van voortgezet on- derwijs naar (niveaus en leerwegen binnen het) mbo; van educatie naar mbo; de ver- schillende opleidingstrajecten binnen het mbo en van mbo naar hoger beroeps- onderwijs. In hoeverre is er reeds sprake van volledige toegankelijkheid, een aanbod van divergerende en convergerende opleidings- trajecten naar een gedifferentieerd scala van bestemmingen en van soepele overgangen tussen deze trajecten?

Van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de flexibilisering van opleidingstrajecten binnen de eerste fase voortgezet onderwijs en

het middelbaar beroepsonderwijs nog gebrek-
tig is.

Op de onderste kwalificatieniveaus speelt het probleem dat binnen het mbo het aanbod en de vormgeving van opleidingen op niveau 1 mager zijn. Tegelijkertijd worden de middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten nog te weinig inventief en intensief ingezet om, specifiek voor laaggekwalificeerden uitstromers uit de eerste fase, aansluitende opleidingstrajecten op kwalificatieniveau 2 te realiseren. De expertise en affiniteit van het docentencorps met trajecten op de laagste kwalificatieniveaus is op veel plaatsen versnipperd, danwel verdwenen. In de pre-WEBse periode lag die ervaring bij O&S (Oriëntatie en Schakeling) en het vormingswerk. Deze vormen zijn met de invoering van de WEB verdwenen. In de eerste fase speelt ten dele hetzelfde probleem vanwege de recente invoering van het vmbo.

Ook op de hogere niveaus binnen het kwalificatiegebouw is flexibilisering van het deelstelsel problematisch. Er is nog nauwelijks sprake van aansluitingspraktijken waarbij men ten volle de differentiatiemogelijkheden benut die de WEB sinds 1997 biedt. Het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen waarbij differentiatiemogelijkheden in niveaus en leerwegen optimaal worden benut voor de aansluiting met programma's uit de eerste fase en vooral om het toepassen van maatwerk daarbij, komt nauwelijks voor. Niettegenstaande de heterogene instroom vanuit de eerste fase voortgezet onderwijs kent het middelbaar beroepsonderwijs toch nog veelal als hoofdstromen in de vervolgleerweg de BOL en BBL op niveau 2, de BBL op niveau 3 en de BOL op niveau 4. BVE-instellingen kiezen er dus in de regel voor deelnemers in te passen in het aanbod in plaats van andersom het aanbod om te vormen tot maatwerk voor deelnemers.

Tot slot zijn er nog nauwelijks BVE-instellingen die een systematische samenwerking met havo/vwo-afdelingen aangaan op het programmatische vlak of zich profileren op vervolgetrajecten na drie jaar havo/vwo, met uitzondering van het creëren van verkorte mbo-routes voor deze groep. Dit, terwijl de groep leerlingen die deze route door het onderwijsgebouw neemt, relatief omvangrijk is.

Aansluiting tussen educatie en beroeps- onderwijs

Met de introductie van een kwalificatiestructuur voor de educatie is de flexibilisering van trajecten tussen educatie en beroepsonderwijs op papier sterk verbeterd. Er zijn inmiddels voorbeeldprogramma's en er is ander materiaal ontwikkeld. In de praktijk krijgt de inhoudelijke afstemming aan de onderkant van het kwalificatiegebouw op twee manieren vorm: door inhoudelijke afstemming van educatietrajecten en (assistent)opleidingen en door het ontwikkelen van gecombineerde trajecten educatie-beroepsonderwijs. Beide vormen zijn nog niet breed ingevoerd. Bij circa een kwart van de assistentopleidingen met een beroepsopleidende leerweg komen deze vormen voor. Bij assistentopleidingen in de BBL komen deze vormen iets meer voor: 35%. Vanaf niveau 2 zijn deze vormen minder ver ontwikkeld. Een belangrijke belemmering vormt het gebrek aan regie en aansturing. Beleidsvoering inzake educatie is gedecentraliseerd naar de gemeentes. Deze worstelen met hun rolopvatting: optreden als regisseur of fungeren als doorgeefluik van educatiegelden.

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs

In principe biedt de kwalificatiestructuur de mogelijkheid een kwalificatie op te bouwen uit meerdere deelkwalificaties uit sectorale kwalificatiestructuren. Ook kunnen kwalificaties worden samengesteld uit een pakket (sectoroverstijgende) deelkwalificaties waaruit de deelnemer een eigen keuze maakt. Van deze mogelijkheden wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt. Uitzondering vormt de kwalificatiestructuur voor de metaalsector en voor het agrarisch onderwijs.

Veel voornemens verkeren nog in een ontwikkelingsstadium. Zo geeft afhankelijk van het onderwerp tussen de 40 en 75% van de coördinatoren aan dat men bezig is maatwerk in de programma's aan te brengen. Relatief hoog scoort het ontwikkelen van mogelijkheden om tussentijds te kunnen overstappen naar een andere leerweg (75%), terwijl het creëren van mogelijkheden tot flexibele instroom de laagste prioriteit lijkt te hebben. Een belangrijke reden voor invoering van flexibilisering vormt de heterogeniteit van de deelnemerspopulatie. Uit het empirisch on-

derzoek onder deelnemers komt daarentegen naar voren dat meer dan de helft van de deelnemers zich niet realiseert dat het mogelijk is om tussentijds van niveau te wisselen, terwijl eenderde vindt dat hun opleiding niet past bij hun niveau. Ongeveer 40% van de deelnemers heeft behoefte aan tempodifferentiatie, terwijl in de praktijk maar 15% deze behoefte ook daadwerkelijk kan realiseren. De behoefte bij deelnemers aan flexibele instroom is daarentegen relatief gering en geldt vooral voor de iets oudere deelnemers. Het switchen tussen BOL en BBL komt in de praktijk nog weinig voor. De reden hiervoor is onder meer dat deelnemers van deze mogelijkheid niet op de hoogte zijn. Circa vijf procent van de deelnemers geeft aan van leerweg te zijn veranderd. De overstap vindt vaker plaats van BOL naar BBL dan omgekeerd. Een complicatie is de verplichting dat de keuze voor een leerweg vooraf moet worden vastgelegd, waardoor tussentijdse overstap wordt bemoeilijkt.

EVC biedt de mogelijkheid tot het creëren van soepele overgangen tussen opleidingstrajecten en vloeiende (en efficiëntere) opleidingstrajecten van deelnemers. Het behalen van vrijstellingen is ook binnen de kwalificatiestructuur voorzien. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er een zodanige afstemming tussen de opleidingstrajecten plaats vindt dat deelkwalificaties die in één opleidingstraject behaald zijn, bij verticale of horizontale doorstroom naar andere opleidingstrajecten tot vrijstellingen kunnen leiden. EVC is overigens niet alleen gericht op formeel verworven, maar ook informeel verkregen competenties. Van deze mogelijkheden tot flexibilisering wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt. Het intakegesprek is een voor de hand liggende gelegenheid om vrijstelling aan te kaarten. Dit gebeurt nauwelijks. Acht van de tien deelnemers geeft aan dat vrijstelling geen onderwerp van het intakegesprek is. Voor zover het een rol speelt, is dat bij de intake van herintreders. Ervaringen uit bijvoorbeeld vakantiewerk of uit een bijbaan tellen dus niet mee.

Van middelbaar beroepsonderwijs naar hoger beroepsonderwijs

In het jaar 2000 is de aandacht van de BVE-instellingen en de hbo-instellingen ten dele

gericht op de pre-WEBse situatie (de aansluiting van de lange mbo-opleidingen op het hbo) en ten dele op de toekomstige situatie². Het anticiperen op de nieuwe situatie is met name geconcentreerd op het verkorten van de trajecten mbo-hbo. Binnen sommige opleidingsdomeinen worden de mbo- en aanverwante hbo-opleiding via een volledig herontwerp geïntegreerd tot een zevenjarig opleidingstraject met verschillende in- en uitstroommomenten en verschillende leerwegen. De deelnemer heeft vervolgens de keuze om (delen van) dit opleidingstraject volledig te volgen bij de BVE-instelling, bij de hbo-instelling, danwel op onderdelen bij beide instellingen. De flexibilisering van opleidingstrajecten lijkt in deze gevallen vergevorderd. In andere gevallen tracht men flexibilisering vooral te realiseren via een klassieke aanpak van de aansluitingsproblematiek, namelijk via vrijstelling van vakken. Een probleem vormt daarbij de invoering van nieuwe onderwijsvormen in beide segmenten van het stelsel, aangezien in nogal wat gevallen de traditionele vakkenindeling verlaten is.

4.3 Flexibilisering van het curriculum

Aan flexibilisering van het curriculum zijn in het begin van het artikel drie dimensies onderscheiden, namelijk flexibilisering in tijd, in ruimte en over individuen. De eerste twee aspecten vallen zoals eerder gesteld, samen met de door ons onderscheiden dimensie Responsiviteit en laten we op deze plaats buiten beschouwing. Hier gaat het om de vraag of het onderwijsprogramma van opleidingstrajecten varieert afhankelijk van de kenmerken en behoeften van verschillende (groepen) deelnemers. Uit de evaluatiestudies komt naar voren dat er op het niveau van het curriculum nog nauwelijks sprake is van flexibilisering over individuen. De relatie tussen opleidingstraject (naar een eindkwalificatie) en onderwijsprogramma is over het algemeen één op één. Alle deelnemers volgen dezelfde verplichte programmaonderdelen. Variatie is wel mogelijk als het gaat om keuzeonderdelen. Het feit dat er met name sprake is van standaardprogramma's voor alle deelnemers heeft ook een relatie met het gegeven dat er nog nauwelijks sprake is van de toepassing van EVC-procedures. Flexibilisering over In-

dividuen komt wel in sterkere mate voor bij programma's op het laagste kwalificatieniveau. De nadruk ligt dan op variatie in onderwijsprogramma's naar aanleiding van kennishiaten. Het ontwikkelen van specifiek op verschillende groepen deelnemers afgestemde leerstof komt niet voor. De leerstof is bovendien nog vooral afgeleid van die op niveau 2 en 3.

4.4 Pedagogisch-didactische flexibilisering³

In het mbo experimenteert men de laatste jaren op steeds grotere schaal met de invoering van andere wijzen van leren en begeleiden, zoals probleemgestuurd leren, vormen van open leren en zelfstandig leren, verdergaande toepassingen van informatie- en communicatietechnologie en varianten van werkend leren en lerend werken. Veel van deze experimenten staan nog in de kinderschoenen, maar vinden wel bij steeds meer instellingen gehoor. Een van de doelstellingen bij deze experimenten met variatie in het onderwijsleerproces is het streven naar aansluiting op de heterogeniteit van de leerlingenpopulatie. Men zoekt daarbij met name naar pedagogisch-didactische benaderingen die het mogelijk maken deelnemers tegemoet te komen in hun individuele leerproces. Innovatie van de begeleiding van deelnemers bij (de sturing en regulatie van) het opleidingstraject komt in het mbo daarentegen nog weinig voor. De klassieke vormen van intake en studie- en keuzebegeleiding vieren nog hoogtij. Zo heeft een intakegesprek veelal een sterk oriënterend en voorlichtend karakter. De studie- en keuzebegeleiding is weinig ondersteunend bij de vele keuzes die deelnemers gedurende hun gehele opleidingstraject moeten of zouden kunnen maken.

5 Grenzen aan flexibilisering?

De WEB is een kaderwet die de vormgeving van opleidingstrajecten grotendeels vrijlaat. In die zin is het dan ook vooral aan de BVE-instellingen zelf om vorm te geven aan de gewenste flexibilisering van het proces. Uit paragraaf 4 blijkt dat realisatie daarvan nog in de kinderschoenen staat en zich met name

concentreert op de eerste schreden ten aanzien van flexibilisering van opleidingstrajecten en op intra-organisatorische flexibilisering. De WEB speelt op punten een belemmerende rol vanwege enkele inconsistenties in de regelgeving. Daarbij moet gedacht worden aan de weinig flexibele bekostigingssystematiek, onevenwichtigheden in de kwalificatiestructuur en de rigiditeit in de uitwerking van de kwalificatiestructuur. De wijze waarop en de mate waarin flexibilisering in de onderwijspraktijk tot nu toe vorm heeft gekregen lijkt echter in lijn te zijn met de beleidsaccenten die ten tijde van de formulering van de WEB zijn geformuleerd (vergelijk paragraaf 3). Ook in het toenmalige beleid lag de nadruk op vormgeving van intra-organisatorische flexibilisering en flexibilisering van opleidingstrajecten binnen ROC's en AOC's. Beleidsintenties en aansturing ten aanzien van interorganisatorische flexibilisering en programmatische en pedagogisch-didactische flexibilisering ontbraken nagenoeg. Deze staan pas recent in de aandacht van beleidsmakers.

De titel van dit artikel refereert aan de laatste onderzoeksvraag die centraal staat in deze evaluatiestudies. De vraag naar optimalisering van flexibilisering van het onderwijsproces is immers tegelijkertijd de vraag naar de grenzen daaraan. Is volledige flexibilisering een mythe of een mogelijkheid? Als het gaat om optimalisering van het ontwikkelen van een flexibel stelsel laten de resultaten van de evaluatiestudies zien dat verdere professionalisering van de meest betrokken actoren een belangrijke voorwaarde is. De realisatie in de praktijk is minder ver gevorderd dan volgens de intenties van de WEB én die van de betrokken actoren de bedoeling was. Ondanks het gegeven dat de WEB op enkele (belangrijke) punten het verdergaande proces van flexibilisering belemmert, is het toch eerst en vooral aan de actoren in de praktijk om hier vorm aan te geven. De WEB biedt hiertoe ook meer mogelijkheden dan tot nu toe in de praktijk zijn benut. Een verdere optimalisering van de vormgeving is gebaat bij een nog grotere ruimte voor de actoren. Een sterkere sturing van de overheid is nadrukkelijk geen oplossingsrichting, aangezien flexibilisering alleen door betrokkenen zelf vorm

kan krijgen. Centrale aansturing zal vooral moeten bestaan uit stimuli en ruimte voor experimenten. Zowel de bekostigingssystematiek als de landelijke kwalificatiestructuur beroepsonderwijs dienen geflexibiliseerd te worden en meer op kernpunten te worden geformuleerd. Voor de meest betrokken actoren is het van belang de ruimte die men op deze manier krijgt ook zoveel mogelijk te benutten. Docenten en opleidingscoördinatoren kunnen dit doen door daadwerkelijk te experimenteren en zichzelf verder te professionaliseren vooral ook ten aanzien van de begeleiding van het leer- en keuzeproces van de “zelfstandige en mondige” deelnemer. Tegelijkertijd dienen zij door de buitenwacht (en het instellingsmanagement) benaderd te worden als *de* professionals op het terrein van het primaire proces. Ook de deelnemers dienen een grotere rol te krijgen in het bepalen van hun opleidingstraject en wijzen van leren. Daarbij is dan wel aanzienlijk meer aandacht nodig voor het ontwikkelen van competenties die voorwaardelijk zijn voor het zelf inrichten en sturen van het opleidings- en leerproces. Onverlet bovenstaande conclusies met betrekking tot de laatste onderzoeksvraag die in dit artikel centraal stond, dienen tot slot enkele kanttekeningen geplaatst te worden bij het streven naar flexibilisering van het proces.

Ten eerste zijn er duidelijk grenzen aan flexibilisering afhankelijk van het aspect waarover men spreekt. Flexibilisering van opleidingstrajecten en curricula stuit op grenzen van de organisatie, maar ook op grenzen van wenselijkheid. Zo is een eigen opleidingstraject voor iedere leerling afzonderlijk organisatorisch onhaalbaar en vanuit pedagogisch-didactisch opzicht ook niet wenselijk als we denken aan vormen van coöperatief leren en tevens aan het motivationele aspect. Aan flexibilisering van de pedagogisch-didactische aanpak zit echter in principe geen limiet aangezien deelnemers immers (ook) met een (tot op zekere hoogte) beperkte variatie aan begeleidings- en verwerkingsactiviteiten hun eigen leerproces (kunnen en zullen) doormaken. Verdere flexibilisering van de pedagogisch-didactische aanpak betekent dan vooral dat meer deelnemers mogelijkheden tot leren en kwalificeren vinden in het

beroepsonderwijs. Ten tweede is het de vraag of vergaande flexibilisering als zodanig mogelijk is. Onderliggend aan het streven naar flexibilisering van het onderwijs, is het streven naar een stelsel waarin onderwijs naadloos aansluit op de behoeften vanuit de beroepspraktijk en de behoeften van de deelnemers en naar een stelsel waarin onderdelen van het stelsel naadloos op elkaar aansluiten. Dit is een fictie of mythe en ook wel eerder een naïeve gedachte genoemd. Bij de conceptualisering van het begrip flexibilisering in de tweede paragraaf van het artikel is dan ook uiteengezet dat de dimensies Transparantie en Responsiviteit in een spanningsverhouding tot elkaar staan. Op basis van afwegingen dient een evenwicht gevonden te worden. In die zin is het veelbelovend dat in recent beleid gekozen wordt voor het perspectief van de deelnemer c.q. de loopbaan van de deelnemer. Zo wordt gekozen voor een prioritaire invalshoek die de grenzen van flexibilisering van het onderwijsproces bepaalt en tevens van het optimum van een zowel transparant als responsief stelsel van beroepskwalificerende opleidingstrajecten.

Noten

- 1 Raffe gebruikt hier de term *flexibility of delivery*. letterlijk: flexibiliteit van “het aanbrengen” of “aanleveren”.
- 2 De reden hiervoor is dat het overgrote deel van de gediplomeerden pas in studiejaar 2001/2002 starten met een vervolgopleiding in het hbo. Slechts een klein deel van de gediplomeerden (met name die van een beperkt aantal driejarige opleidingen binnen de sector Zorg en Welzijn) startte in 2000/2001 met een vervolgopleiding binnen het hbo. De evaluatiestudie, uitgevoerd in 2000, kwam ten aanzien van dit aspect dus te vroeg.
- 3 Vanwege de aard van de evaluatievraagstellingen beschikken we ten aanzien van pedagogisch-didactische flexibilisering slechts over summiere gegevens.

Literatuur

- Brandsma, J. (1993). *Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling; de koninklijke weg als naïef traject? Een vergelijkende studie naar methoden voor de ontwikkeling van beroeps(opleidings)profielen*. Dissertatie. Universiteit Twente: Enschede.
- Boer, P. de, Bruijn, E. de, & Harms, T. (in voorbereiding). Integrating a flexible, transfer oriented experiment into regular Dutch VET, has it worked? Te verschijnen als hoofdstuk van een boek in het kader van de COST A11 on 'Flexibility, transferability, mobility as targets of Vocational Education and Training'.
- Brown, A. & S. Manning (eds) (1998). *Qualifications for employment and higher education. A collaborative investigation across Europe. Leonardo da Vinci project*. Hämeenlinna: University of Tampere.
- Bruijn, E. de (1997). *Het experimentele en het reguliere: Twintig jaar voltijds kort middelbaar beroepsonderwijs. Een studie naar de relatie tussen onderwijskundige vormgeving en rendement*. Dissertatie. SCO-rapport 477. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Bruijn, E. de (2001). *Aansluiting tussen stelsels. Eindrapport Thema 5. Evaluatie Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Bruijn, E. de & C. Howieson (1995). Modular vocational education and training in Scotland and The Netherlands: Between specificity and coherence. *Comparative Education*, 31(1), 83-100.
- Commissie Boekhoud (maart 2001). *Doorstroomagenda Beroepsonderwijs*. Advies aan de minister van OCenW. <http://www.minocw.nl>.
- Doets, C. & Westerhuis, A. (red.) (2001). *Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer. Eindrapport thema 2. Evaluatie Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Geerligts, J.W.G. (1999). *Design of responsive vocational education and training. A reconstruction of a systems change in agricultural education*. Dissertatie. Delft: Eburon Publishers.
- Harms, G.J. (1995). *Effecten van modulair beroepsonderwijs bij leerlingen: motivatie en rendement*. Dissertatie. RION Monografieën onderwijsonderzoek 25. Groningen: Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (juli 2001). *Beroepsbrief*. <http://www.minocw.nl>.
- Nijhof, W.J. & Streumer, J.N. (eds.) (1994). *Flexibility in training and vocational education*. Utrecht: Lemma.
- Nijhof, W.J. (1999). Flexibility, mobility and transferability as targets of vocational education. Cornerstones in COST Action 11. *Lifelong learning in Europe* (2), 93-100.
- OECD (1994). *Vocational training in The Netherlands: Reform and innovation*. Paris: OECD.
- Pair, C. (ed.) (1998). *Pathways and participation in vocational and technical education and training*. Paris: OECD.
- Raffe, D. (ed.) (1992). *Modularisation in initial vocational training: Recent developments in six European Countries*. Edinburgh: Centre for Educational Sociology, University of Edinburgh.
- Raffe, D. (1994). The new flexibility in vocational education. In W.J. Nijhof, & J.N. Streumer (eds.) *Flexibility in training and vocational education*. (pp. 13-33). Utrecht: Lemma.
- Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (maart 2001). *Naar een steviger fundament voor de kennissamenleving*. <http://www.minocw.nl>
- Trant, A. (ed) (1999). *Reconciling Liberal and Vocational Education. Report of the European Union Leonardo da Vinci Research Project on Promoting the Attractiveness of Vocational Education (PAVE)*. Dublin: Curriculum Development Unit.

Manuscript aanvaard: 28 september 2001

Auteurs

Elly de Bruijn en Wil van Esch zijn als senior onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (Cinop) te 's-Hertogenbosch.

Correspondentieadres: dr. E. de Bruijn, Cinop, Postbus 1585, 5200 BP 's-Hertogenbosch, e-mail: ebruijn@cinop.nl.

Abstract

Flexibility of senior secondary vocational education and training: myth or possibility?

In this article the results of two evaluation studies on the effects of the Adult and Vocational Education Act are discussed from the perspective of the striving for flexibility of educational processes within vocational education and training. Flexibility is defined as composed of four elements: organisational flexibility, flexibility of pathways, curricular flexibility and the flexibility of ways of teaching and learning processes. Responsiveness and Transparency are seen as two central dimensions of a flexible system of vocational education and training. From the results of the evaluation studies it might be concluded that realisation of such a system is not yet accomplished, partly due to regulations which are part of the Act itself. The article ends with some remarks on the striving for flexibility. It states that from a sociological and pedagogical perspective flexibility has its limits. However, enhancing the flexibility of teaching and learning processes, bearing in mind the pathway and career of the individual student, seems to be a step towards a more responsive and transparent system of vocational education and training. Offering more opportunities for the actors in educational practice to experiment and train is an important condition which central government then has to fulfill.