

De effectiviteit van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs

J. Brandsma

Samenvatting

In deze bijdrage wordt ingegaan op de ontwikkeling en het onderhoud van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs (KSB). Centraal staan de vragen in welke mate met de kwalificatiestructuur de beleidsdoelen worden gerealiseerd en welke belemmerende/bevorderende factoren een rol spelen in die realisatie. Uit de evaluatie komt naar voren dat van de beoogde transparantie en responsiviteit van de kwalificatiestructuur nog geen sprake is. Ook de beoogde breedte en duurzaamheid van de kwalificaties worden nog niet volledig gerealiseerd. Ontwikkeling en onderhoud van de kwalificatiestructuur is gebaseerd op een model van ketenverantwoordelijkheid. Onvoldoende afstemming en coördinatie binnen de keten, alsmede ontoereikende sturing in het ontwikkelproces zijn de belangrijkste belemmerende factoren.

Inleiding

De inhoudelijke ofwel kwalitatieve aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de beroepspraktijk, staat al sinds het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw op de agenda. De in die tijd regelmatig te horen klacht dat afgestudeerden uit het beroepsonderwijs “geen hamer meer vast kunnen houden”, geeft gepopulariseerd de kern van de ervaren problematiek weer. De inhoud van het beroepsonderwijs sloot niet aan bij de vereisten vanuit en de ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Mede naar aanleiding van adviezen van de Commissie Wagner en het Open Overleg Voortgezet Onderwijs (ACVIB, 1983; OOVO, 1984) is getracht deze problematiek te lijf te gaan door het ontwikkelen van procedures en structuren voor de leerplanvernieuwing in het beroepsonderwijs. Uitgangspunt daarbij was de betrokkenheid van de sociale partners te vergroten en hen een grotere invloed te geven op de in-

houd en inrichting van het beroepsonderwijs. De inhoudelijke hoofdlijnen van het beroepsonderwijs zouden bepaald moeten worden in een traject waarin opeenvolgend beroepsprofielen, opleidingsprofielen en leerplannen worden ontwikkeld. Een traject dat werd en wordt beschouwd als de “koninklijke weg” waarlangs curriculumvernieuwing in het beroepsonderwijs plaats moet vinden (Brandsma, 1993). Deze “koninklijke weg” was (en is) niet onomstreden. Ze is ook wel gekarakteriseerd als een “naïef model” waarin teveel wordt getracht het beroepsonderwijs een één-op-één afspiegeling te laten zijn van de beroepenstructuur op de arbeidsmarkt en waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillende factoren die de (kwalitatieve en kwantitatieve) aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt compliceren. Ook de informatievoorziening en vertaalslag worden als cruciale problemen beschouwd. Wat betreft de informatievoorziening gaat het zowel om de *houdbaarheid* van de informatie als om de *kwaliteit* (toekomstgerichtheid, oog voor complexiteit en samenhang in het beroepenveld) van de door sociale partners aangeleverde informatie. Wat betreft de vertaalslag gaat het vooral om de vraag hoe beroepsprofielen vertaald kunnen en moeten worden naar onderwijsleerprocessen waarvan de uitkomsten voor beide zijden van de arbeidsmarkt herkenbaar zijn (Brandsma, 1993; Nieuwenhuis, 1993).

Hoewel deze “koninklijke weg” in eerste instantie voor het toenmalige leerlingwezen en middelbaar beroepsonderwijs gescheiden is bewandeld, worden begin jaren negentig in een convenant tussen overheid en sociale partners afspraken gemaakt die de basis leggen voor de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs (Convenant Rauwenhoff, 1991). Naar aanleiding van het advies van de Commissie Rauwenhoff (Adviescommissie Onderwijs en Arbeid, 1990) wordt afgesproken dat nieuwe landelijke organen voor het beroepsonderwijs zullen worden gecreëerd,

die de taak krijgen om op basis van door het bedrijfsleven verrichte verkenningen en opgestelde beroepsprofielen, opleidingsprofielen en leerplannen voor het gehele secundaire beroepsonderwijs te ontwikkelen. De eindtermen van de verschillende voltijdse, deeltijdse en duale beroepsopleidingen moeten daarbij zodanig op elkaar worden afgestemd, dat sprake is van één landelijke kwalificatiestructuur (MOW, 1993a, 1993b).

In deze bijdrage staat de evaluatie van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs (KSB) centraal. Aandacht wordt vooral besteed aan de vraag in welke mate de verwachtingen ten aanzien van de KSB worden ingelost en in welke mate het aan de KSB ten grondslag liggende ontwikkel- en besturingsmodel hiervoor een verklaringsgrond vormen.

1 Ontwikkelingsmodel voor de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs

De introductie van de KSB vormt onderdeel van de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), waarmee een wettelijk kader is gecreëerd voor het gehele beroepsonderwijs en de volwasseneducatie. Samen met het voormalig vormingswerk zijn de beide onderwijssoorten institutioneel ondergebracht in de nieuwe Regionale Opleidingen Centra (ROC's). Eén van de doelstellingen van de WEB is het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Alle onderwijs-inhoudelijke en organisatorische vernieuwingen in de achterliggende decennia ten spijt, blijft dit een belangrijk aandachtspunt in het beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs. Niet in de laatste plaats vanwege de snelle veranderingen in de beroepspraktijk, zowel wat betreft de inhoud van het werk als wat betreft de veranderingen in werkgelegenheid en werkomstandigheden, zoals het verdwijnen van 'lifetime employment', de toenemende flexibilisering van arbeidscontracten en -tijden en de groeiende verwachtingen ten aanzien van de flexibiliteit van de werknemer als zodanig (OECD, 1996, 2000). Tevens groeit het besef dat het bij de aansluiting tussen onderwijs en

arbeidsmarkt niet louter meer gaat om de directe inzetbaarheid en de vakspecifieke kennis en vaardigheden van jongeren, maar ook om hun vermogen te functioneren in veranderende omstandigheden en werkomgevingen. Het initieel beroepsonderwijs zal in toenemende mate een adequate basis moeten verschaffen voor de verdere beroepsloopbaan, voor een leven lang leren en voor 'employability' (MOW, 1993b). Breedte en duurzaamheid vormen dan ook belangrijke uitgangspunten ten aanzien van de in de KSB op te nemen kwalificaties. Brede en duurzame kwalificaties moeten ervoor zorgen dat afgestudeerden worden opgeleid voor brede beroepsdomeinen én voor het adequaat om kunnen gaan met (snel) veranderende omstandigheden in de arbeidssituatie en/of op de arbeidsmarkt (Hövels, Thomas, Eimers & Frietman, 1999).

De KSB wordt een drietal functies toegekend (ACOA, 1996, 1997): a) een communicatiefunctie (communicatie onderwijs-bedrijfsleven); b) een richtinggevende functie (richting output van de beroepsopleidingen) en c) een eigendomsfunctie (het product wordt gedragen door onderwijs én bedrijfsleven).

Hövels e.a. (1999) spreken in dit verband van de kwalificatiestructuur als communicatie-instrument voor responsief beroepsonderwijs. Dat wil zeggen: beroepsonderwijs dat in staat is adequaat te reageren en te anticiperen op, of zelfs pro-actief op te treden ten aanzien van ontwikkelingen in de omgeving, in het bijzonder in de beroepspraktijk. In de optiek van Hövels e.a. kan de kwalificatiestructuur beschouwd worden als een instrument voor de communicatie tussen onderwijs en bedrijfsleven, waarmee de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsbestel kan worden geoptimaliseerd.

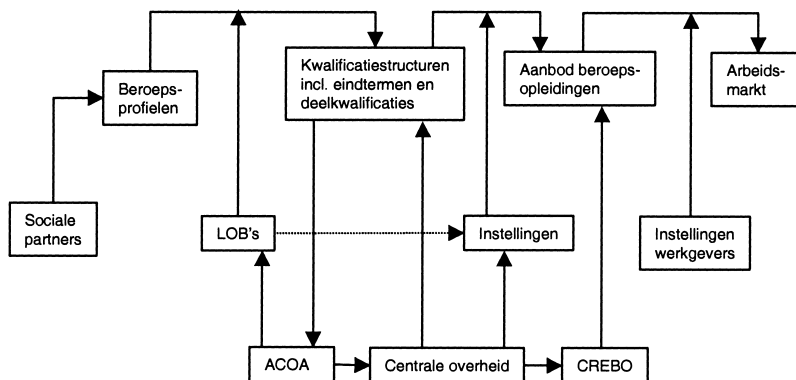
De KSB kan derhalve worden beschouwd als *het* (althans beoogde) scharnierpunt tussen de wereld van arbeid en de wereld van onderwijs. De verwachte meerwaarde en opbrengst van de KSB beperkt zich echter niet tot de inhoudelijke aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk in de meest strikte zin. De veel ruimere beleidsdoelstellingen en opbrengstverwachtingen met betrekking tot de KSB kunnen als volgt worden samengevat

(Blokhuys & Van Zolingen, 1998; Hövels e.a., 1999; Memorie van Toelichting, 1994; MOCW, 1996):

- Een betere aansluiting op de beroepspraktijk door een heldere vraag naar kwalificaties vanuit het bedrijfsleven. Het beroeps onderwijs moet opleiden tot binnen de bedrijfstak erkende beroepskwalificaties. Het vergroten van de transparantie van opleidingen, certificaten en diploma's vormen daarbij een belangrijke voorwaarde.
- Het terugdringen van ongekwalificeerde tussentijdse uitstroom doordat: a) de overstap van de beroepsopleidende leerweg (BOL) naar de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) wordt vergemakkelijkt, wat het voor deelnemers die de voorkeur geven aan het gaan werken, eenvoudiger maakt de opleiding te continueren; b) het behalen van deelkwalificaties wordt gestimuleerd en c) een flexibele en tussentijdse instroom, terugkeer naar het onderwijs vergemakkelijkt.
- Verbetering van de horizontale en verticale doorstroming met, waar zinvol, meer doeltreffende leerwegen. Leerwegen kunnen worden verkort door het verlenen van vrijstellingen aan deelnemers vanuit andere beroepsopleidingen (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs of het secundair beroepsonderwijs zelf) en vanuit de educatie, onder de aanname dat sprake is van vergelijkbaarheid en inwisselbaarheid van programmaonderdelen.
- Het vergroten van de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs, onder meer door de

verkorting van leerwegen, maar ook door het vergemakkelijken van erkenning van elders of eerder verworven competenties.

De KSB kan ten opzichte van deze beleidsdoelen worden beschouwd als een instrumentele structuur. De mate waarin aspecten als transparantie, erkenning, doorstroming en reductie van uitval worden gerealiseerd, is afhankelijk van de daadwerkelijke invulling en uitvoering van de KSB en de wijze waarop de verschillende betrokken actoren de daarin aan hen toegewezen verantwoordelijkheden zullen oppakken. In dit opzicht is sprake van een ketenverantwoordelijkheid, zoals ook afgebeeld in Figuur 1. Binnen deze keten dragen de sociale partners de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de zogenoemde beroepsprofielen, die de input vormen voor de te ontwikkelen kwalificatiestructuur. Middels deze beroepsprofielen kan het bedrijfsleven haar vraag naar bepaalde kwalificaties kenbaar maken c.q. aangeven wat iemand die (in de nabije toekomst) een bepaald beroep wil gaan uitoefenen, moet kennen en kunnen. Ontwikkeling en onderhoud van de kwalificatiestructuur en de daarin opgenomen (deel-) kwalificaties en eindtermen is de verantwoordelijkheid van de branchegewijs georganiseerde Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB's). De feitelijke inrichting en uitvoering van de beroepsopleidingen behoren tot de autonome verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen.



Figuur 1. Stelsel van actoren rond de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs.

Hoewel sprake is van een keten(-verantwoordelijkheid) heeft elk van de onderscheiden actoren zijn (al dan niet wettelijk vastgelegde) taken en verantwoordelijkheden. In navolging van Geerligts (1999) kunnen in de keten drie gerelateerde deelstructuren of -systemen worden onderscheiden. Een informatiestructuur, een regel- of besturingsstructuur en een productiestructuur. Doel van de informatiestructuur, welke bestaat uit sociale partners en LOB's, is de articulatie van de externe vraag naar kwalificaties (op grond van kennis over de ontwikkeling in o.m. de beroepen- en arbeidsmarkt, arbeidsorganisaties, technologie en economie) en de vertaling daarvan in leerdoelen ofwel eindtermen. Taken en verantwoordelijkheden van de LOB's alsmede de minimumvereisten waaraan de door hen te ontwikkelen producten moeten voldoen, zijn wettelijk verankerd. Dit geldt niet voor de taken van de sociale partners en de door hen te ontwikkelen beroepsprofielen. De regel- of besturingsstructuur dient de voorwaarden te creëren voor een goed functionerend stelsel van beroepsopvoeding, onder meer door selectie van voor bekostiging in aanmerking komende kwalificaties en kwaliteitsbewaking (Geerligts, 1999). Het regelsysteem omvat zowel de centrale overheid als de Advies Commissie Onderwijs Arbeid (ACOA) en het Centraal Register Beroepsopleidingen (CREBO). De centrale overheid bepaalt welke kwalificaties voor bekostiging in aanmerking komen en stelt de eindtermen vast. De wettelijke taak van de ACOA bestaat uit de advisering van de LOB's (en indirect van de overheid) over de voorgestelde eindtermen en hun bijdrage aan de totstandkoming van een kwalificatiestructuur. Het CREBO is primair een registratie-instrument, maar wordt door de wetgever tegelijkertijd beschouwd als een instrument om de kwalificatiestructuur transparant en inzichtelijk te maken, door onder meer een actueel overzicht van het opleidingsaanbod te geven (Memorie van Toelichting, 1994, p. 75). Het productiesysteem omvat de onderwijsinstellingen die de beroepsopleidingen verzorgen. Daarbij dienen de instellingen overeenkomstig de wet zorg te dragen voor:

- de toegankelijkheid van het onderwijs, met name voor kansarme groepen;

- de doelmatigheid van de leerwegen, onder meer door een goede afstemming tussen de opleidingen educatie en de beroepsopleidingen;
- studie- en beroepskeuzevoorlichting en
- het verbeteren van het rendement, alsmede de afstemming van het aanbod op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De onderscheiden taken en verantwoordelijkheden zullen door de actoren in onderlinge afstemming en samenwerking moeten worden ingevuld, wil de beoogde keten, vanaf op beroepsprofielen gebaseerde kwalificaties tot en met op de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt aansluitende en (h)erkenbare beroepskwalificaties c.q. diploma's, meer zijn dan een verzameling losse schakels. Zoals aangegeven gaat het tegelijkertijd om een keten met verscheidene actoren, diverse vertaalstappen en verschillende beïnvloedings- en afhankelijkheidsrelaties. De bovenste pijlen in Figuur 1 geven aan dat in opeenvolgende fasen van het ontwikkelproces sprake is van "vertaalstappen", waarbij noodzakelijkerwijs keuzes moeten worden gemaakt.

Conform de besturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan de WEB, dat zo min mogelijk moet worden vastgelegd in regelgeving en instellingen zo autonoom mogelijk moeten kunnen functioneren in een maximaal zelfregulerend stelsel, hebben de LOB's een grote mate van autonomie om in samenspraak met het bedrijfsleven de kwalificaties en eindtermen te formuleren. Een autonomie die ook geldt voor de onderwijsinstellingen bij de vertaling van kwalificaties en eindtermen naar feitelijk opleidingsaanbod. De beleidsassumptie is dat eventuele onvolkomenheden in het aan de "koninklijke weg" ten grondslag liggende model, binnen de keten zelf worden opgelost. Weliswaar is bij het ontwerpen van de wet onderkend dat in de tot dan vigerende eindtermenprocedure knelpunten optraden; onder meer de grote verschillen tussen de eindtermendocumenten voor wat betreft de mate van detaillering en de opbouw in certificaateenheden. Dit heeft echter niet geresulteerd in het heroverwegen van het model als zodanig (vgl. Brandsma, Thuring-van der Linden & Schuit-van der Linden, 1996). Gekozen is voor continuïteit

en het behoud van hetgeen “moeizaam is opgebouwd aan gemeenschappelijke gedachtenvorming en samenwerking tussen het arbeid en het onderwijsveld” (Memorie van Toelichting, 1994, p.40). Dit mede vanuit de veronderstelling dat lering getrokken zou kunnen worden uit de zwakke en sterke punten van de procedures zoals tot dan toe gehanteerd.

2 Karakterisering van de kwalificatiestructuur

Binnen de KSB worden vier niveaus en twee leerwegen onderscheiden. De vier kwalificatieniveaus zijn:

- Niveau 1 ofwel de assistentenopleidingen, die opleiden voor eenvoudige, uitvoerende werkzaamheden (duur 0.5 tot 1 jaar);
- Niveau 2 (dat tevens geldt als het niveau *startkwalificatie*) ofwel de basisberoepsopleidingen, die opleiden voor uitvoerende werkzaamheden (duur 2 tot 3 jaar);
- Niveau 3 ofwel de vakopleidingen, die opleiden voor volledig zelfstandige beroepsuitoefening (duur 2 tot 4 jaar);
- Niveau 4 ofwel de middenkaderopleidingen die opleiden voor volledig zelfstandige beroepsuitoefening mét een brede inzetbaarheid (duur 3 tot 4 jaar, met doorstroomrecht naar het HBO), danwel de specialistenopleidingen, die opleiden tot volledig zelfstandige beroepsuitoefening met het accent op specialisatie (duur 1 tot 2 jaar na het behalen van een verwante niveau 3 of 4 kwalificatie).

De niveau-indeling is gebaseerd op de volgende drie criteria:

- Verantwoordelijkheid: de mate waarin beroepsmatige handelingen gevolgen hebben voor de uitvoering van beroepsmatige handelingen door anderen;
- Complexiteit: de mate waarin beroepsmatige handelingen gebaseerd zijn op standaardprocedures;
- Transfer: de mate waarin beroepsmatige handelingen in andere beroepsmatige situaties kunnen worden toegepast.

Naast het onderscheid in kwalificatieniveaus kent de kwalificatiestructuur een onderscheid

in twee leerwegen. Met dit nieuwe onderscheid in leerwegen is de oude indeling in voltijds middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen komen te vervallen en vervangen door de beroepsopleidende leerweg (ofwel BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (ofwel BBL). Het verschil tussen de beide leerwegen ligt besloten in de hoeveelheid tijd die binnen de opleiding wordt besteed aan de beroepspraktijkvorming (BPV) binnen arbeidsorganisaties c.q. leerbedrijven. Voor de BOL geldt dat de BPV ten minste 20% van de totale opleidingstijd moet beslaan en ten hoogste 59%. Voor de BBL geldt als minimumpercentage van de totale opleidingstijd 60%. Een ander onderscheid tussen de beide leerwegen betreft de positie van de leerlingen binnen het leerbedrijf. Leerlingen die hun opleiding via de BBL-variant volgen krijgen doorgaans de status van werknemer en de daarbij behorende arbeidsovereenkomst. Leerlingen die een BOL-opleiding volgen, blijven de status van leerling behouden en zijn in dat opzicht boventallig ten opzichte van het personeelsbestand. Kwalificaties kunnen in principe zowel via de BOL als via de BBL worden behaald.

Bij de start van de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur is het zogenoemde Format Kwalificatiestructuur ontwikkeld waarin de eisen zijn geformuleerd waaraan de kwalificatiestructuur en de daarin opgenomen kwalificaties moeten voldoen. Deze criteria, die begin 1994 door de Minister zijn vastgesteld, stipuleren onder meer dat de kwalificaties aantoonbaar moeten zijn afgeleid van een door de sociale partners gelegitimeerd beroepsprofiel, aantoonbaar gesitueerd moeten zijn op één van de vier opleidingsniveaus en moeten kwalificeren voor zowel de beroepsuitoefening als voor de doorstroming naar het vervolgonderwijs en voor maatschappelijke en culturele participatie. Ook de criteria voor de niveau-indeling maken deel uit van het format.

Mede op grond van het format en de daarin vervatte criteria zijn de LOB's van start gegaan met de ontwikkeling van “deelraamwerken”, ofwel voorlopige kwalificatiestructuren en de daarin op te nemen kwalificaties. Daarbij is doorgaans gebruik gemaakt van bestaande beroepsprofielen. Een belangrijk argument voor deze werkwijze is dat ten

behoefte van de tweede generatie eindtermen (ingevoerd in augustus 1993) eind jaren tachtig/begin jaren negentig al uitgebreid beroepsprofielenonderzoek heeft plaatsgevonden. Deze profielen zijn nog niet verouderd. Bovendien zijn de eindtermen zodanig geformuleerd dat aanpassingen aan eventuele veranderingen eenvoudig in het onderwijsleerproces zelf zijn te realiseren. Ook is de beschikbare ontwikkeltijd dermate kort, dat is afgezien van uitgebreid onderzoek. De volledig uitgewerkte en gefundeerde eindtermendocumenten moeten voor 1 maart 1996 ter beoordeling aan de ACOA worden voorgelegd. Daarom is gekozen voor een herijking van de bestaande beroepsprofielen door deze opnieuw te laten legitimeren door de sociale partners en de aan de LOB's verbonden Commissies Onderwijs-Bedrijfsleven (COB's).

Het construeren van deelraamwerken is ingevoegd als tussenstap om een zekere sturing te kunnen geven aan het ontwikkelproces en de beoogde transparantie van de structuur en de breedte en duurzaamheid van de kwalificaties te kunnen bewaken. Van de LOB's wordt verwacht dat de grove (deel)kwalificatiestructuren worden uitgewerkt in termen van kwalificaties en verbanden tussen kwalificaties, voordat de feitelijke uitwerking in eindtermendocumenten start. De deelraamwerken worden beoordeeld door de Commissie Herijking Kwalificatiestructuur (de voorloper van de ACOA). De conclusie van de Commissie Herijking is dat juist ten aanzien van de aspecten *verbreding van de kwalificaties* en *afstemming en samenwerking tussen landelijke organen* verbeteringen nodig zijn. Dit heeft echter niet geresulteerd in bijstelling van of ingrijpen in het proces. De Commissie Herijking is van mening dat de benodigde verbeteringen parallel aan de ontwikkeling van de eindtermen kunnen worden doorgevoerd.

3 Evaluatie van de kwalificatiestructuur: operationalisatie en analyse

3.1 Evaluatiecriteria

De door de Stuurgroep Evaluatie WEB (2001) geformuleerde centrale vraag inzake

de evaluatie van de kwalificatiestructuur, luidde: "Werkt het wettelijk stelsel van actoren, die betrokken zijn bij de totstandkoming van de kwalificatiestructuur voldoende effectief en efficiënt in het licht van de aansluiting van het onderwijs op de vraag vanuit de maatschappij en de arbeidsmarkt?"

Vooropgesteld dient te worden dat de KSB pas per 1 augustus 1997 is ingevoerd, met uitzondering van de niveau 1-opleidingen die al in augustus 1996 zijn gestart. Dit impliceert dat de eerste uitstroom vanuit de vierjarige opleidingen op niveau 3 en 4 op z'n vroegst medio 2001 de arbeidsmarkt betreedt. Tot dat moment is ook sprake van uitstroom vanuit de 'oude' lange beroepsopleidingen onder het regime van de tweede generatie eindtermen. De evaluatie van de WEB heeft dus een tussentijds karakter. Dit heeft consequenties voor de te hanteren effectmaten.

De begrippen *effectief* en *efficiënt* kunnen als volgt worden omschreven: effectief kan worden opgevat als doelgericht ofwel de verhouding tussen gewenste en gerealiseerde output. Efficiënt kan worden gedefinieerd in termen van doelmatigheid ofwel de realisatie van de opbrengsten tegen de geringst mogelijke middelen. Problematisch voor de evaluatie zijn zowel de toevoeging "voldoende" als de keuze van de maten als zodanig. De voorkeur gaat uit naar "harde" maten. Een harde maat voor de effectiviteit van de kwalificatiestructuur vanuit het perspectief van de kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt is het *extern rendement* van de opleidingen. Los van het gegeven dat de uitstroom vanuit de vernieuwde opleidingen nog maar beperkt is, kent deze maat als zodanig beperkingen. Afgestudeerden uit een bepaalde richting komen niet per definitie terecht in het beroepsdomein waarvoor ze zijn opgeleid. Een effect dat met het verstrijken van de tijd na de afronding van de initiële opleiding wordt versterkt, doordat intermedieërende factoren in toenemende mate een rol spelen in de beantwoording van de vraag of al dan niet een (passende) baan is verworven.

Soortgelijke problemen doen zich voor als het gaat om "voldoende efficiënt". Nagegaan kan worden hoeveel middelen worden benut voor de ontwikkeling van kwalificaties

(Brandsma, 1993). De vraag of dit teveel is c.q. of men met minder had toegekund, laat zich vervolgens lastig beantwoorden. Het veronderstelt een norm die er niet is en die, zo men deze zou willen definiëren, door verschillende belanghebbenden uiteenlopend ingevuld kan worden. Een andere indicator is de tijdsfactor. Ofwel, de tijd die gemoeid is met het opeenvolgend ontwikkelen van (nieuwe) beroepsprofielen, kwalificaties en eindtermdocumenten én de reactiesnelheid waar het gaat om het inspelen op nieuwe ontwikkelingen (responsiviteit). Een “te lange doorlooptijd” van dit ontwikkel- en vernieuwingsproces (inclusief de tijd benodigd voordat de eerste uitstroom de arbeidsmarkt betreedt) kan als onwenselijk worden gekwalificeerd. Wat een “te lange doorlooptijd” is, is niet strikt objectief te beantwoorden. Efficiëntie kan ook worden gerelateerd aan de beoogde kenmerken van de kwalificatiestructuur en het aspect van ketenverantwoordelijkheid. Wat betreft het eerste gaat het om de transparantie van de KSB, breedte en duurzaamheid van de kwalificaties en het creëren van doeltreffende leerwegen met goede horizontale en verticale doorstroombmogelijkheden. Als met de KSB een grotere transparantie van opleidingen, certificaten en diploma's wordt beoogd, is het niet efficiënt als kwalificaties of deelkwalificaties nagenoeg gelijk zijn. De inzichtelijkheid van de KSB wordt hiermee niet bevorderd. Evenzo is het weinig efficiënt als een deelnemer die een overstap maakt, wordt geconfronteerd met onnodige herhalingen door een gebrek aan gemeenschappelijkheid (vergelijkbaarheid/-uitwisselbaarheid deelkwalificaties, vrijstellingen) in de KSB (Geerligts, 1999).

Wat betreft het aspect van ketenverantwoordelijkheid zijn vooral het afstemmings- en coördinatievraagstuk aan de orde. De keten wordt hier opgevat als een samenwerkingsverband tussen verschillende actoren die weliswaar in de opeenvolgende stadia van het ontwikkelproces een eigenstandige positie innemen, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het eindproduct. Deze ketenverantwoordelijkheid moet leiden tot een transparante en responsieve KSB, die gestuurd wordt door vraarticulatie. Een KSB die tevens in staat

is nieuwe ontwikkelingen (ook brancheoverstijgend/-doorsnijdend) op te pakken en die niet wordt gekenmerkt door ondoelmatige overlap (Frietman e.a., 1999; Geerligts, 1999; Hövels e.a., 1999).

Uiteindelijk is de kernvraag wat verstaan kan worden onder een “voldoende (kwalitatieve) aansluiting” op de arbeidsmarktvrage. Deze vraag kan in absolute zin niet worden beantwoord, gelet op de diverse factoren die van invloed zijn op (de realisatie van) die aansluiting; niet in het minst het distortie-effect dat van het functioneren van de arbeidsmarkt als zodanig uit kan gaan. De aansluiting is ook afhankelijk van de mate waarin de “arbeidsmarkt” - in dit geval de sociale partners per sector/branche - in staat is de vraag naar kwalificaties helder te definiëren. Juist de KSB is die articulatie- en communicatiefunctie toegedacht. Genoegen zal dus moeten worden genomen met “zachte” maten ofwel het oordeel van verschillende betrokken partijen. De werking van het wettelijk stelsel zal vooralsnog moeten worden bezien in het licht van de beoogde articulatie- en communicatiefunctie en van de bijdrage aan een versterking van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid in termen van interactie en samenwerking.

3.2 Onderzoeksvragen

De beleidsverwachtingen ten aanzien van de KSB zijn omvattend en breed geformuleerd. Tegelijkertijd kan, zoals hiervoor beargumenteerd, de centrale evaluatievraag nog niet volledig en niet in absolute zin worden beantwoord. In deze bijdrage wordt vooral ingegaan op de vraag of de kwalificatiestructuur in potentie kan voldoen aan de geformuleerde verwachtingen. Specifiek gaat het hierbij om de volgende vragen:

- Hoe verloopt het proces van ontwikkeling en onderhoud van de kwalificatiestructuur en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
- In welke mate voldoet de KSB aan de geformuleerde verwachtingen?
- In welke mate belemmert, danwel bevordert het stelsel van actoren c.q. de ketenverantwoordelijkheid de realisatie van de doelen van de KSB?

3.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de kwalificatiestructuur heeft vooral een kwalitatief karakter gehad. Gekozen is voor een opzet waarin zoveel mogelijk relevante actoren zijn bevraagd. Daarbij zijn de volgende keuzes gemaakt: voor de selectie van LOB's is rekening gehouden met de spreiding over sectoren. Aangezien er voor de sector Groen en de sector Zorg en Welzijn per definitie sprake is van één LOB doet zich hier geen selectieprobleem voor. Ook de sector Economie kent maar een beperkt aantal LOB's, waarvan er één is geselecteerd. De sector Techniek is veel gevarieerder (met LOB's die deels ook de consumptief technische beroepen representeren). Derhalve zijn voor deze sector drie LOB's geselecteerd, rekening houdend met de verscheidenheid die in die sector aanwezig is. Gekoppeld aan de selectie van de LOB's zijn vervolgens units of sectoren binnen ROC's en AOC's geselecteerd. Bij de selectie van de ROC's is rekening gehouden met de landelijke spreiding (en de noodzakelijke afstemming met de andere thema's). Bij de ROC's is een model gehanteerd waarbij telkens twee units of sectoren zijn bevraagd, gekoppeld aan de LOB's (zie Tabel 1).

Tabel 1

Gerealiseerde responscombinaties binnen ROC's

| Combinatie | Aantal RCO's |
|-----------------------|--------------|
| Economie + DGO | 1 |
| DGO + techniek 1 | 1 |
| DGO + techniek 2 | 1 |
| DGO + techniek 3 | 1 |
| Economie + techniek | 1 |
| Economie + techniek 2 | 1 |
| Economie + techniek 3 | 1 |

In totaal zijn 49 interviews gehouden. Deze interviews, die gemiddeld 1,5 tot 3 uur duren, zijn als volgt verdeeld over de verschillende actoren:

- Interviews met 27 personen bij onderwijsinstellingen (7 ROC's en 2 AOC's). Hierin is vooral ingegaan op de wijze waarop de instellingen de KSB implementeren, de mate waarin de instellingen binnen de randvoorwaarden trachten regionaal maatwerk te leveren, de knelpunten die zich in de implementatie voordoen en de

mate waarin de KSB voldoet aan de verwachtingen (vanuit het perspectief van de instellingen, deelnemers en het regionaal bedrijfsleven).

- Interviews met 6 LOB's. In deze gesprekken is vooral ingegaan op de ontwikkeling en het onderhoud van de KSB, de afstemming tussen LOB's, de opname van nieuwe ontwikkelingen in de KSB, de problemen en knelpunten die zich voordoen in het ontwikkeltraject en de mate waarin de KSB voldoet aan de verwachtingen (vanuit het perspectief van LOB's en sociale partners).
- Interviews met 11 brancheorganisaties. In deze interviews is vooral ingegaan op de betrokkenheid en inbreng van branches bij de ontwikkeling en het onderhoud van de KSB, de afstemming op de arbeidsmarkt-vraag en de mate waarin de KSB voldoet aan de verwachtingen vanuit de branches.
- Interviews met vertegenwoordigers van OCenW, waarin met name achtergrondinformatie met betrekking tot de beleidsintenties is verzameld.
- Een gesprek met het COLO, waarin met name is ingegaan op de rol van het COLO met betrekking tot de ontwikkeling van de KSB en de verschillende vernieuwings- en verbeteringsprojecten, die (sinds de invoering van de KSB) zijn uitgevoerd, gericht op de versterking van de KSB.
- Een gesprek met de AOC-raad, gericht op het verzamelen van achtergrondinformatie met betrekking tot de KS2000+ (de vernieuwing van de kwalificatiestructuur die al in 1992 in de sector "groen" is ingevoerd).
- Een gesprek met de ACOA, waarin met name op de rol en taakuitoefening van de ACOA is ingegaan.

4 Resultaten

4.1 Ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van de kwalificatiestructuur

Van beroepsprofielen naar kwalificaties en eindtermen

Zoals gesteld, is bij de ontwikkeling van de KSB in eerste instantie uitgegaan van deze beroepsprofielen. Het opstellen van deze beroepsprofielen is volledig de zaak van

de sociale partners. Strikt genomen zijn LOB's afhankelijk van de (kwaliteit van de) input die wordt geleverd. Dit neemt niet weg dat LOB's wel proberen hier enige sturing aan te geven. Met name in de vertaalslag van beroepsprofielen naar (deel)kwalificaties en eindtermen. Voorstellen hiervoor zijn vanuit de werkorganisatie van de LOB's geformuleerd en vervolgens door de COB's uitgebreid bediscussieerd alvorens te worden gelegitimeerd. Dit geldt ook voor de aanpassingen en vernieuwingen voortvloeiend uit het onderhoud van de KSB.

Sinds de invoering van de KSB hebben de nodige veranderingen en aanpassingen plaatsgevonden. Het signaal voor noodzakelijke of wenselijk geachte aanpassingen is afkomstig van verschillende partijen. Kleinere aanpassingen, zoals een herformulering in of herordening van eindtermen, komen vaak tot stand op basis van signalen uit het onderwijsveld. De LOB's gebruiken daarnaast verschillende bronnen. Verzoeken vanuit de branches (al dan niet via de officiële structuren binnen het LOB), de contacten vanuit het LOB met de verschillende brancheorganisaties, contacten van het LOB met afzonderlijke bedrijven, wijzigingen in wet- en regelgeving en de resultaten van een eigen arbeidsmarkt- of vernieuwingsmonitor. Aanpassingen naar aanleiding van deze signalen variëren van een herziening van te gedetailleerd of te "verouderingsgevoelig" geformuleerde eindtermen tot invoering van nieuwe kwalificaties. Deze meer ingrijpende wijzigingen nopen veelal ook tot aanpassing van een verticale kwalificatiekolom of een cluster van kwalificaties.

Een andere bron wordt gevormd door brancheorganisaties of beroepsverenigingen die traditioneel niet onder een LOB zijn geschaard, maar zelf het initiatief nemen om de eigen opleiding(sbehoefte) in de kwalificatiestructuur onder te brengen. Hierbij spelen zowel motieven inzake erkenning (de opleiding een plaats geven in de officiële structuur) als bekostiging een rol. Tot slot is ook de afstemming en samenwerking tussen LOB's een bron voor de vernieuwing van de kwalificatiestructuur. De afstemming van de eigen (deel-) kwalificatiestructuur op die van andere LOB's is aanvankelijk geen prioriteit

geweest, volgens de LOB's vooral door tijdgebrek. Bij de vernieuwing van kwalificaties en het ontwikkelen van geheel nieuwe kwalificaties wordt getracht meer afstemming te realiseren. Dit wordt onder meer gestimuleerd door COLO. De intentie is dat LOB's die een nieuwe kwalificatie in ontwikkeling nemen, dit vooraf melden, zodat doublures kunnen worden voorkomen.

Problemen in ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing

In de ontwikkeling, het onderhoud en de vernieuwing van de kwalificatiestructuur doen zich een aantal problemen voor. Allereerst betreft dit het *ontbreken van een eenduidig format voor de beroepsprofielen en een eenduidige procedure voor de ontwikkeling van die beroepsprofielen*. Rond de verantwoordelijkheden van sociale partners, de wijze waarop de beroepsprofielen tot stand moeten komen (bijv. validiteit, betrouwbaarheid, toekomstgerichtheid) en productspecificatie (beschrijvingskader, minimum (kwaliteits)eisen) is (wettelijk) niets vastgelegd. Standaardisatie ontbreekt. Een gevolg hiervan is een geringe vergelijkbaarheid tussen beroepsprofielen, die doorwerkt in het verdere ontwikkelproces. Tegelijkertijd is het hierdoor ook mogelijk dat de beroepsprofielen en de vertaling daarvan in kwalificaties, geen branchebreed draagvlak heeft, omdat de consultatie zich heeft beperkt tot een te kleine groep van direct betrokkenen.

Daarnaast speelt de *heterogeniteit van de sectoren en branches* die in de LOB's worden gerepresenteerd een rol. In de praktijk is binnen LOB's doorgaans met meerdere COB's (of andersoortige commissies) gewerkt, die meer specifieke (deel-)branches vertegenwoordigen. De organisatie van COB's langs branchelijnen heeft bijgedragen tot het ontstaan van ondoelmatige overlap tussen deelkwalificatiestructuren. De *belangenbehartiging* vanuit de branches heeft dit versterkt. Hoewel in het vertaalproces is gestreefd naar het bereiken van consensus, hebben belangen van verschillende partijen een dominante rol gespeeld in de uitkomsten. Het profileren van de eigen branche en van de daarin onderscheiden beroepen of functies middels "eigen" kwalificaties, ook als het gaat om re-

latief “smalle” beroepen heeft teveel voorop gestaan.

Ook het *Format Kwalificatiestructuur* blijkt minder eenduidig dan verwacht. Bij de toepassing van het format blijkt sprake van interpretatieverschillen. Deze verschillen leiden tot een geringe vergelijkbaarheid in termen van de structurering van kwalificaties en deelkwalificaties (qua omvang en koppeling aan andere deelkwalificaties) en de formulering van eindtermen. Daardoor wordt reductie van ondoelmatige overlap door uitwisseling of onderling gebruik van bepaalde (deel-)kwalificaties belemmerd. De toekenning van de niveaus aan de kwalificaties levert ook problemen op. De criteria voor niveaudoeling (verantwoordelijkheid, complexiteit en transfer) blijken multi-interpretabel. Tegelijkertijd zijn niet alle deelkwalificaties binnen een kwalificatie aan hetzelfde niveau toe te kennen. Hoewel voor de niveau-indeling getracht is algemeen geldende criteria te ontwikkelen, is daarbij onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat juist deze criteria worden beïnvloed door de arbeidsorganisatie c.q. de wijze waarop het werk is georganiseerd (vgl. Oates, 2000).

Geconstateerd moet worden dat het vertaalproces van beroepsprofielen naar (deel)kwalificaties en eindtermen een tamelijk lineair proces is, waarin preferenties en korte-termijn belangen blijken te overheersen.

4.2 De verwachtingen ten aanzien van de KSB

De vraag is of en in welke mate de kwalificatiestructuur voldoet aan geformuleerde verwachtingen ten aanzien van breedte en duur van de opgenomen kwalificaties en responsiviteit en transparantie.

Als het gaat om de *breedte en duurzaamheid van de kwalificaties* moet worden geconstateerd dat niet aan de verwachtingen wordt voldaan. Zoals al geconstateerd, is binnen de KSB sprake van relatief smalle kwalificatieprofielen, die zijn geënt op tamelijk gespecialiseerde functieprofielen. Opname van dergelijke “specialisaties” als uitstroombifferentiatie van een bredere kwalificatie zou meer recht doen aan de uitgangspunten van de KSB. De drang tot brancheprofilering be-

lemmert dit echter. Gegeven het feit dat een deel van de kwalificaties frequent en soms zelfs jaarlijks moet worden herzien, blijkt ook de beoogde duurzaamheid nog niet gerealiseerd.

Wat betreft de beoogde *responsiviteit* van de kwalificatiestructuur doet zich een aantal problemen voor. In de eerste plaats de benodigde doorlooptijd in de ontwikkeling. Afhankelijk van de uitgebreidheid van het beroepsprofielenonderzoek dat vooraf gaat aan het ontwikkelen van nieuwe kwalificaties, bedraagt deze doorlooptijd circa 1,5 tot 2 jaar (vanaf het moment dat de kwalificatie in ontwikkeling wordt genomen, tot het moment dat deze door de minister wordt vastgesteld). De LOB's zowel als de brancheorganisaties achten dit te lang. Temeer daar tussen vaststelling door de minister en daadwerkelijke opname in het aanbod nog een jaar verstrijkt waarin de onderwijsinstellingen voorbereidingen kunnen treffen voor de uitvoering van het nieuwe aanbod. Ook vanuit een inhoudelijk perspectief is de responsiviteit van de kwalificatiestructuur nog beperkt. Hierbij gaat het om de opname van brancheoverstijgende of -doorsnijdende kwalificaties. Hier speelt de opstelling van de branchevertegenwoordigers binnen de LOB's een rol. Zij zijn terughoudend ten aanzien van samenwerking en/of uitwisseling. Pogingen om brancheoverstijgende of -doorsnijdende kwalificaties te ontwikkelen, bijvoorbeeld voor nieuwe “beroepen” waarin commerciële en technische aspecten worden gecombineerd, stranden soms op kortzichtige standpunten van de branchevertegenwoordigers. Men wil het “eigendom” van een kwalificatie niet uit handen geven. De (h)erkenbaarheid van de kwalificatie voor de eigen branche wordt daarbij als argument gehanteerd. Ook de vroegtijdige signalering en opname van kwalificaties c.q. kwalificatieclusters die zich ontwikkelen buiten de in LOB's georganiseerde branches en sectoren, vormt een probleem. Juist als het gaat om kwalificatieclusters die het domein van meerdere LOB's bestrijken (bijv. bouw van jachtschepen).

Ten aanzien van de *transparantie van de kwalificatiestructuur* moet worden geconstateerd dat deze bepaald nog suboptimaal is voor deelnemers en bedrijven. Dit wordt

vooral veroorzaakt door het grote aantal kwalificaties dat is opgenomen in de KSB, door de nieuwe en vaak weinig zeggende kwalificatiebenamingen en door de niveau-indeling. Wat betreft het laatste blijken bedrijven vaak nog te denken in termen van mbo en leerlingwezen; het onderscheid tussen niveau 1 en 2 enerzijds en niveau 3 en 4 anderzijds, is voor hen weinig inzichtelijk. Als het gaat om de twee leerwegen zijn de LOB's, brancheorganisaties én de onderwijsinstellingen van mening dat dit onderscheid voor de bedrijven wel helder is. Tegelijkertijd worden kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin de twee leerwegen als gelijkwaardig worden beschouwd. De twijfels betreffen vooral de verschillen in competenties die worden verworven middels meer theoretisch leren (BOL) versus meer praktisch leren (BBL) en het feit dat de leerwegen verschillende typen leerlingen lijken te trekken (vgl. SER, 1997). Gevreemd wordt dan ook dat de overstap van BBL naar BOL en vice versa, in de praktijk niet zo soepel zal verlopen.

4.3 Belemmerende factoren

Geconstateerd moet worden dat de verwachtingen ten aanzien van de KSB niet zijn gerealiseerd. De vraag is welke factoren binnen het stelsel van actoren c.q. de ketenverantwoordelijkheid de realisatie van deze doelen belemmeren. In het voorgaande zijn al enkele van deze factoren benoemd. Het betreft enerzijds het gebrek aan, danwel de ontoereikende standaardisatie van producten en processen. Anderzijds betreft het de neiging tot belangenbehartiging en brancheprofilering. Niet de vraagarticulatie staat voorop, maar de preferenties en gewoonten (vgl. Geerligts, 1999).

Dit vormt tekortkomingen in het informatiesysteem. Een extra belemmering in het informatiesysteem betreft de bekostiging van de LOB's. Deze is in belangrijke mate gebaseerd op het aantal kwalificaties dat de LOB's in onderhoud hebben. Bij het gezamenlijk ontwikkelen van kwalificaties moeten kwalificaties voor het onderhoud financieel-technisch worden ondergebracht bij één LOB. Dit resulteert in oneigenlijke discussies over inkomsten en werpt een barrière op voor afstemming en coördinatie.

Binnen het productiesysteem signaleren de onderwijsinstellingen een aantal knelpunten rond de kwalificatiestructuur. Allereerst het groeiende aantal kwalificaties. De versnippering en differentiatie in de kwalificatiestructuur die hierdoor ontstaat, maakt niet alleen de structuur weinig transparant. Voor de onderwijsinstellingen herbergt dit ook het risico van een "verdamping" van de leerlingenpopulatie over vele kleine en daardoor dure opleidingen. Een tweede knelpunt betreft de (kwaliteits)verschillen die zich voordoen in de eindtermendocumenten van verschillende LOB's. Eindtermen zijn te vaag of te breed geformuleerd en daardoor multi-interpretabel. Dit kan ongewenste verschillen tussen onderwijsinstellingen in de hand werken. Units/sectoren binnen onderwijsinstellingen die met meer dan één LOB te maken hebben, constateren grote kwaliteitsverschillen tussen de eindtermendocumenten. Dit belemmert de ontwikkeling van een coherent aanbod van onderwijsprogramma's binnen de instelling.

Ten aanzien van het regelsysteem moet worden geconstateerd dat de sturingsmechanismen die in de wet zijn ingebouwd niet voldoende functioneren. De ACOA heeft de taak de eindtermendocumenten te beoordelen. De WEB kent geen voorziening voor het beoordelen van de kwalificatiestructuur in z'n geheel. In principe adviseert de ACOA nu in twee stappen. Eerst de beoordeling van de opname van een nieuwe kwalificatie, daarna volgt advies over het eindtermendocument. De ACOA constateert dat van advisering omtrent afbouw van (verouderde) kwalificaties amper sprake is. De toetsing van de eindtermendocumenten is vooral marginaal van aard. Een tweede sturingsmechanisme betreft de bekostiging. Voorstellen hiervoor worden gedaan door de COB's/LOB's. Bij de afweging om een kwalificatie voor bekostiging voor te dragen, spelen volgens betrokkenen vooral de arbeidsmarktbehoefte en de verwachte continuïteit (behoefte op langere termijn) een rol. Geen van de LOB's heeft tot nu toe echter meegemaakt dat een voorstel voor bekostiging niet is gehonoreerd. De vraag is of de bekostigende overheid hiermee niet teveel sturing uit handen heeft gegeven en het accent niet teveel is verschoven naar *input le-*

gitimering waarin sociale partners en LOB's een vergaande autonomie hebben. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het regelsysteem geen 'incentives' kent om de verschillende partijen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid te laten dragen. De wet positioneert de schakels in de keten, maar prikkelt de samenwerking tussen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schakels onvoldoende. Dit geldt zowel voor de verschillende schakels binnen het informatie-systeem als voor de schakels binnen respectievelijk het informatie- en productiesysteem. De verhouding tussen LOB's en onderwijsinstellingen wordt gekenmerkt door een behoorlijke dosis scepsis ten aanzien van elkaars verantwoordelijkheden, bevoegdheden en expertise. Van daadwerkelijke ketenverantwoordelijkheid kan pas sprake zijn als sprake is van afstemming en coördinatie op basis van wederzijds vertrouwen en respect (Geerligts, 1999; OECD, 2001).

5 Conclusies en discussie

Na vijf jaar WEB-regime rijst de vraag of, en in welke mate de (impliciete) doelstellingen die met de wet werden beoogd, worden gerealiseerd. Algemeen moet worden geconstateerd dat het huidige stelsel de verwachtingen onvoldoende waarmaakt. De WEB stuurt de actoren niet zodanig aan dat het stelsel doet wat het beoogt. Deels lijkt dit een kwestie van tijd. De verschillende partijen moeten groeien in de nieuwe rol die hen met de WEB is toebedeeld. Kijkend naar de kwalificatiestructuur moet worden geconstateerd dat deze in augustus 1997 zonder voorafgaande proefperiode is geïmplementeerd en derhalve amper 4 jaar operationeel is. De knelpunten die zich voordoen kunnen daarom worden beschouwd als "groeistuipe", die door opgedane ervaringen kunnen worden gecorrigeerd. Mogelijk is het te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de effectiviteit van de kwalificatiestructuur afgezet tegen de doelstellingen die eraan zijn verbonden. Dit geldt ook voor de verbetering van de (inhoudelijke) aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Indien op dit moment wordt afgegaan op het oordeel van bedrijven over de aansluiting, dan moet

worden geconstateerd dat dit niet onverdeeld positief is (B&A-Groep, 2000; Heijke, Borgmans & Smits, 2001). Dergelijke oordelen dienen echter wel met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Zulke oordelen zijn vooral gebaseerd op de uitstroom van de "oude beroepsopleidingen". De markt heeft nog amper ervaring op kunnen doen met de uitstroom uit de niveau 3 en 4 opleidingen. Deels lijken de signalen dat de aansluiting nog steeds onvoldoende is, er ook op te wijzen dat de opleidingen niet bedrijfsspecifiek genoeg worden geacht. Heijke e.a. (2001) vragen zich in dit verband af, of niet getracht wordt teveel in de kwalificatiestructuur onder te brengen, zonder de afweging te maken of eindtermen in initiële dan wel post-initiële trajecten thuis horen.

Ondanks het hier gemaakte voorbehoud, kan wel worden geconcludeerd dat zich een aantal belangrijke knelpunten voordoet. Als het gaat om het proces van ontwikkeling en onderhoud van de kwalificatiestructuur, is een belangrijk knelpunt dat het uitgangspunt om te komen tot een transparant bestel met brede en duurzame kwalificaties nog niet is gerealiseerd. Het aantal kwalificaties is sinds de start van de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur gestaag gegroeid en aan de beoogde breedte alsmede duurzaamheid van de kwalificaties wordt niet voldaan. Ook blijkt dat met name branchedoorsnijdende en brancheoverstijgende ontwikkelingen nog niet in voldoende mate worden opgepakt. De oorzaken die hieraan ten grondslag liggen zijn 1) de verticale branchegewijze organisatie van de onderliggende LOB-structuur en de daaruit voortvloeiende verticale verkokering, 2) de neiging vanuit branches de eigen profielen en de eigen specifieke specialisatiebehoeften zo duidelijk mogelijk te willen positioneren in de kwalificatiestructuur, 3) de bekostiging van de LOB's, 4) de ontbrekende danwel ontoereikende standaardisatie van producten en procedures en 5) de tamelijk lineaire één-op-één vertaling van beroepsprofielen in kwalificaties, ook als het gaat om smalle profielen.

De uitkomst van dit alles is een tamelijk hybride kwalificatiestructuur, waarbij brede kwalificaties en smalle specialistische profielen naast elkaar bestaan. Hoewel op het punt van afstemming en samenwerking tussen

LOB's vooruitgang is geboekt, is op dit moment sprake van een kwalificatiestructuur die wordt gekenmerkt door ondoelmatige overlap, teveel groei en differentiatie en een gebrek aan transparantie en responsiviteit.

In "Koers BVE" (MOCW, 2000), waarin de departementale visie op vijf jaar ervaring met de WEB is verwoord, worden de gesignaleerde knelpunten onderkend, doch anders gediagnostiseerd. Enerzijds wordt geconstateerd dat de onderwijsinstellingen de kwalificaties teveel één-op-één vertalen naar opleidingen. Anderzijds wordt bepleit meer ruimte te creëren voor regionale inkleuring van de kwalificaties, door een vast en variabel c.q. profieldeel te onderscheiden. Het profieldeel zou dan door de onderwijsinstellingen zelf, in nauw overleg met het regionaal bedrijfsleven moeten worden ingevuld. Noch de "koninklijke weg", noch de realiseerbaarheid van de veronderstelde ketenverantwoordelijkheid worden ter discussie gesteld. Dit is nogal curieus. Waar het gaat om de één-op-één vertaling, moet worden vooropgesteld dat de intentie van de kwalificatiestructuur was en is dat daarin de vraag van de arbeidsmarkt duidelijk wordt gearticuleerd. Als er geen behoefte bestaat aan een afbeelding van kwalificaties op opleidingen, maar wel aan trajecten waarin verschillende (deel)kwalificaties worden gecombineerd dan is er iets mis met de vraagarticulatie. De meer fundamentele vraag is in welke mate men van de sociale partners mag verwachten dat zij relevante en strategische informatie aanleveren. De vraag of sociale partners daartoe in staat zijn, wordt niet gesteld. In dit verband is het enigszins navrant te moeten constateren dat de Commissie Rauwenhoff in haar in 1990 uitgebrachte advies er al op wijst dat informatie uit de beroepspraktijk een relatief korte levensduur heeft en dat de zinvolheid van het gebruik van dergelijke informatie wel eens beperkt kan zijn. De Commissie stelt dan ook voor om het bepalen van de eindtermen en inhoud van de leerplannen over te laten aan de onderwijsinstellingen, in regionaal overleg met het bedrijfsleven. Zij verwacht dat korte 'feedback-loops' tussen onderwijs en bedrijfsleven op regionaal niveau meer perspectief bieden voor een kwalitatief goede aansluiting. Dit voorstel is destijds niet

overgenomen door de overheid, maar lijkt nu nieuw leven te worden ingeblazen. Overigens beschikken in de huidige situatie de onderwijsinstellingen al over een zogenoemde "vrije ruimte" van 20% van de curriculaire tijd per kwalificatie. Het betreft een ruimte waarvoor geen voorschrijvende eindtermen door de LOB's zijn ontwikkeld. De wijze waarop deze vrije ruimte wordt ingevuld verschilt tussen instellingen. Van aanwending voor afstemming van de opleidingen op regionale arbeidsmarktbehoeften is echter maar in beperkte mate sprake. Een deel van de onderwijsinstellingen is overigens van mening dat de globale eindtermen en de BPV al voldoende ruimte bieden voor regionale inkleuring (Brandsma, 2001).

Zo bezien vormt het bepalen van de optimale inhoud van de beroepsopleidingen in het licht van een goede inhoudelijke aansluiting op de beroepspraktijk een persisterend probleem. De kritiek die in het verleden is geformuleerd ten aanzien van de "koninklijke weg" als 'naïef traject', blijkt ook nu nog te gelden (Brandsma, 1993). Ook de door ACOA in haar advies uit 1999 geschetste oplossingsrichting om kerncompetenties als uitgangspunt te nemen voor de curriculumontwikkeling, lijkt voorsnog de problemen niet te ondervangen. Niet alleen roept het nieuwe definitieve onduidelijkheden op (Nijhof, 2001). Uitgangspunt blijft dat de sociale partners de benodigde informatie uit de beroepspraktijk moeten aanleveren. De keuzes in de opeenvolgende vertaaltappen blijven in wezen dezelfde. De kernproblemen rond afstemming en coördinatie binnen de keten en de geringe correctiemogelijkheden die het gekozen besturingsparadigma biedt, worden ook in deze oplossingsstrategie niet ondervangen.

Noten

- 1 Onder een kwalificatiestructuur wordt verstaan: "Het geheel van op eindtermen gebaseerde kwalificaties en deelkwalificaties die in het beroeps- onderwijs onderscheiden worden" (Memorie van Toelichting, 1994, p. 40).
- 2 Bedoeld worden de procedures die zijn gehanteerd voor de tweede generatie eindtermen voor

- het mbo, waarin sociale partners verantwoordelijk waren voor het opstellen van beroepsprofielen, die vervolgens door het zogenoemde Bedrijfstakgewijze overleg Onderwijs-Bedrijfsleven (BOOB's) moesten worden vertaald in opleidingsprofielen, certificaateenheden en eindtermen. In de BOOB's waren zowel onderwijs als bedrijfsleven vertegenwoordigd.
- 3 De COB's vormen binnen LOB's die niet over een tripartiet bestuur beschikken, het wettelijk gremium dat de voorstellen voor kwalificaties, eindtermen en bekostiging doet. In de praktijk kennen alle LOB's één of meerdere COB's of vergelijkbare gremia, gericht op de vertaling van beroepsprofielen in kwalificaties.
 - 4 De Commissie Herijking Kwalificatiestructuur had tot taak de deelraamwerken afzonderlijk en in het licht van de gehele kwalificatiestructuur te beoordelen.

Literatuur

- ACOA (1996). *De ontwikkeling van de kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs: een tussenstand*. Den Bosch: ACOA.
- ACOA (1997). *Verder aan het werk met de WEB*. Den Bosch: ACOA.
- ACOA (1999). *Een wending naar kerncompetenties. De betekenis van kerncompetenties voor de versterking van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs*. Den Bosch: ACOA.
- ACVIB (1983). *Verslag van werkzaamheden 2 en 3*. 's-Gravenhage: Adviescommissie voor de voortgang van het industriebeleid (commissie Wagner).
- Adviescommissie Onderwijs-Arbeid (Commissie Rauwenhoff) (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink.
- B&A Groep (2001). *Rapportage: Evaluatie van de WEB voor de sectoren metaalbewerking en metaalektro. Resultaten van de telefonische enquête*. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies bv.
- Blokhuis, F., & Zolingen, F. van (1997). *De kern te pakken*. Den Bosch: CINOP.
- Brandsma, J. (1993). *Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling; de koninklijke weg als naïef traject? Een vergelijkende studie naar methoden voor de ontwikkeling van beroeps(opleidings)profielen*. Enschede: Universiteit Twente (proefschrift)
- Brandsma, J. (2001). *Leren kwalificeren. De aansluiting van beroepsonderwijs en educatie op de maatschappelijke vraag (themaport 1a)*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Brandsma, T.F., Thuring-van der Linden, A.M.L., & Schuit-van der Linden, C. (1996). *Implementatie van de tweede generatie eindtermen in het MBO: voortgang en vernieuwing*. Enschede: OCTO.
- Convenant Rauwenhoff (1991). *Samen werken aan beroepsonderwijs. Convenant tussen overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers inzake Rauwenhoff, 1991 - 1994*. 's-Gravenhage.
- Frietman, J., Busse, G., & Thomas, E. (1999). *Strategisch Actieplan Transparantie Kwalificatiestructuur*. Nijmegen: ITS.
- Geerlis, J.W.G. (1999). *Design of Responsive Vocational Education and Training. A Reconstruction of a Systems Change in Agricultural Education*. Delft: Eburon.
- Heijke, H., Borghans, L., & Smits, W. (2001). *De WEB tussen vraag en aanbod (themaport 1b)*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.
- Hövels, B., Thomas, E., Eimers, T., & Frietman, J. (1999). *Branchedoorsnijdende en -overstijgende competentieclusters: op zoek naar nieuwe kwalificaties*. Nijmegen: ITS.
- Memorie van Toelichting(1994). *Memorie van Toelichting. Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet Educatie en Beroepsonderwijs)*. Kamerstuk 23778, nr. 3. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- MOCW (1996). *De Wet educatie en beroepsonderwijs in hoofdlijnen*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.
- MOCW (2000). *Koers BVE. Perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.
- MOW (1993a). *Blijven leren: ontwikkelingsperspectief voor de volwasseneneducatie in brede zin*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- MOW (1993b). *Kernpuntennotitie Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Nieuwenhuis, L.F.M.(1993). *Beroepsgerichte leerplanontwikkeling*. In: W.J. Nijhof, H.A.M. Franssen, W.Th.J.G. Hoeben, & R.G.M. Wolbert (red.), *Handboek curriculum. Modellen, theorieën, technologieën*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger, pp. 191-210.
- Nijhof, W.J. (red.) (2001). *Levenslang beroepsbewaam*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

- Oates, T., (2000). *An analysis of the implementation of levels frameworks in the English education and training system 1986 to 1999*. London: Qualification and Curriculum Authority.
- OECD (1996). *Lifelong learning for all*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *From initial education to working life. Making transitions work*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris: OECD.
- OOVO (1984). *Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Eindrapport van het Open Overleg over de voorstellen van de commissie Wagner inzake het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- SER (1997). Versterking secundair beroepsonderwijs. Den Haag: SER, publicatienummer 34, 2 juli 1997.
- Stuurgroep Evaluatie WEB (2001). *De WEB: naar eenvoud en overzicht. Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.

Manuscript aanvaard: 28 september 2001

Auteurs

Jittie Brandsma is werkzaam als senior onderzoeker aan de Faculteit Toegepaste Onderwijskunde, Universiteit Twente. Zij houdt zich bezig met onderzoek naar het initieel beroepsonderwijs en post-initiële scholing.

Correspondentieadres: Universiteit Twente, TO/O&M, Postbus 217, 7500 AE Enschede, e-mail: brandsmat@edte.utwente.nl

Abstract

This contribution focusses on the development and maintenance of the national qualification structure. The core questions to be answered concern the extent to which policy aims pursued with the qualification structure are realised and the possible factors that might enhance or inhibit this realisation. The results of the evaluation show that the intended transparency and responsiveness of the qualification structure are not yet realised. This also holds for the intended broadness and sustainability of the qualifications. Development and maintenance of the qualification structure is based on a model of "chain management". Both the lack of coordination within the chain and a lack of steering during the development process are major inhibiting factors.