

WEB: WERK IN UITVOERING

advies



WEB: Werk in Uitvoering

**Een voorlopige evaluatie van de Wet
Educatie en Beroepsonderwijs**

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad. De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid. De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies WEB: Werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010438/605, september 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

WEB: Werk in Uitvoering
Een voorlopige evaluatie van de Wet
Educatie en Beroepsonderwijs

Aan de minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans
postbus 25.000
2700 LZ Zoetermeer

Mijnheer de Minister,

Bij bovenvermelde brief hebt u de Onderwijsraad gevraagd een advies uit te brengen over de werking van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

De raad biedt u met genoegen het advies *WEB: Werk in uitvoering* aan, waarin de raad een voorlopige evaluatie van de WEB geeft.

De raad gaat ervan uit dat dit advies een bijdrage levert aan uw beleidsreactie aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal over de werking van de WEB in de praktijk van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

ONS KENMERK
20010438/605

UW KENMERK
BVE/B/2001/11069

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 7 september 2001

ONDERWERP
Advies *WEB: werk in uitvoering*

ONDERWIJSraad

MASSAHLAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1 Aanpak advies	10
1.1 Vraagstelling advies	10
1.2 Conceptueel kader advies	11
1.3 Adviezen Onderwijsraad bij de totstandkoming van de WEB in 1994	12
2 De werking van de WEB in de praktijk	16
2.1 Algemene opmerkingen	17
2.1.1 Tijdstip van evaluatie	17
2.1.2 Algemene kanttekeningen bij het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB	17
2.1.3 De WEB als kaderwet	18
2.2 Streefkwalificatie	19
2.2.1 Streefkwalificatie: doelstellingen van de WEB	19
2.2.2 Streefkwalificatie: knelpunten in de praktijk	20
2.3 Resultaatsevaluatie	25
2.3.1 Resultaatsevaluatie: doelstelling van de WEB	25
2.3.2 Resultaatsevaluatie: knelpunten in de praktijk	25
2.4 Institutionele context	26
2.4.1 Institutionele context: doelstelling van de WEB	27
2.4.2 Institutionele context: knelpunten in de praktijk	27
3 Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten	32
3.1 Belangrijkste overwegingen Onderwijsraad bij de evaluatie van de WEB	32
3.2 Streefkwalificatie: opvattingen Onderwijsraad	33
3.3 Resultaatsevaluatie: opvattingen Onderwijsraad	40
3.4 Institutionele context: opvattingen Onderwijsraad	43
4 Aanbevelingen Onderwijsraad	49
4.1 Samenvattend schema	49
4.2 Majeure vraagstukken voor nadere studie	51
4.3 Tot slot	53
Bijlagen	55
1 Procedure evaluatie WEB	56
2 Producten rond de WEB-evaluatie	59
2.1 Eindrapport Stuurgroep Evaluatie WEB	59
2.2 Advies Examinering mbo	60
2.3 Beleidsnota Koers BVE	62

Voorwoord

De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is formeel op 1 januari 1996 in werking getreden. In vergelijking met de voorafgaande wetgeving is sprake van een geheel nieuw kader waarbij de actoren, in het bijzonder de Regionale Opleidingscentra (ROC's) en de Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB's), een grote mate van vrijheid bij de inrichting van het onderwijs genieten. Over deze nieuwe wettelijke systematiek, met een nadruk op de autonomie van de actoren, is in de wet vastgelegd dat de Minister voor 1 januari 2002 over de werking ervan verslag uitbrengt aan beide Kamers der Staten-Generaal (zie artikel 12.5.1 van de WEB). Hiervoor is een bepaalde evaluatieprocedure in gang gezet (zie bijlage 1). Het advies van de Onderwijsraad heeft betrekking op deze evaluatie van de WEB en met name op de werking ervan in de praktijk van het beroeps-onderwijs en de volwasseneneducatie (de bve-sector).

Dit advies van de Onderwijsraad over de werking van de WEB is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 wordt de aanpak van het advies geschetst.

In hoofdstuk 2 worden specifieke problemen met de WEB in de praktijk van het bve-veld benoemd waarbij steeds de oorspronkelijke doelstellingen in ogenschouw genomen worden.

In hoofdstuk 3 geeft de raad zijn opvattingen over de gewenste oplossingsrichtingen, deels in relatie tot oplossingsrichtingen die door andere actoren zijn aangedragen.

In hoofdstuk 4 wordt aangegeven welke van deze vraagstukken in de huidige situatie om een verdere implementatie van de WEB vragen of op kortere termijn binnen de huidige wettelijke kaders om actualisering vragen. Daarnaast worden onderwerpen benoemd die in aanmerking komen voor nadere studie en op langere termijn eventueel om herziening/herontwerp van de WEB vragen.

In bijlage 1 van dit advies wordt de procedure rond de evaluatie van de WEB uiteengezet.

In bijlage 2 worden verschillende documenten besproken die op de evaluatie van de WEB betrekking hebben. Hierbij gaat het om documenten die in opdracht van of door de Minister zijn opgesteld.

1 Aanpak advies

In paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk komt allereerst de vraagstelling aan de orde voor deze evaluatie van de WEB door de Onderwijsraad. Vervolgens komt in paragraaf 1.2 het conceptuele kader aan de orde van waaruit de raad de werking van de WEB heeft geëvalueerd. Tot slot worden in paragraaf 1.3 twee adviezen besproken die de raad in 1994 heeft uitgebracht bij de totstandkoming van de WEB.

1.1 Vraagstelling advies

De Onderwijsraad stelt in zijn advies WEB: werk in uitvoering de werking van de WEB in de praktijk centraal en benoemt daarmee kernproblemen van beleid wat betreft de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Uitgaande van de door de Minister opgestelde adviesvraag van 26 juni 2001 (BVE/B/2001/11069) heeft de raad als hoofdvraag voor zijn evaluatie van de WEB geformuleerd:

Welke (voorlopige) oordelen over het functioneren van de WEB zijn thans te identificeren?

Het woord 'voorlopige' slaat op het vroege tijdstip van evaluatie, waardoor over bepaalde aspecten van het functioneren van de WEB in de praktijk nog geen voldoende gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden (zie ook hoofdstuk 2). Bij zijn evaluatie van de WEB heeft de raad mede gebruik gemaakt van de informatie van de Stuurgroep Evaluatie WEB (de onderzoeksrapporten en het eindrapport van de Stuurgroep De WEB: naar eenvoud en evenwicht).

De raad beantwoordt de bovenstaande hoofdvraag aan de hand van de volgende drie deelvragen:

- Welk conceptueel kader is adequaat voor een beoordeling van de WEB op hoofdlijnen?
- Welke specifieke problemen zijn in de afgelopen periode in de praktijk van het bve-veld naar voren gekomen bij de WEB?
- Welke oplossingen zijn denkbaar voor de geconstateerde problemen in de bve-sector en op welke manier en op welke termijn kunnen deze oplossingen vormgegeven worden?

De beantwoording van de eerste deelvraag komt neer op het verwoorden van de focus voor de evaluatie van de WEB; het conceptuele kader dat de raad voor dit advies hanteert wordt hieronder behandeld. Bij de beantwoording van de tweede deelvraag in hoofdstuk 2 wordt mede gebruik gemaakt van de eerder genoemde bevindingen van de Stuurgroep, waarbij de raad zijn eigen accenten legt. Bij het benoemen van specifieke problemen met de WEB in de praktijk van het bve-veld wordt steeds in ogenschouw genomen wat oorspronkelijk de doelstellingen van de WEB waren. Bij de derde deelvraag wordt in hoofdstuk 3 bekeken welke oplossingen er denkbaar zijn voor de geconstateerde knelpunten. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens aangegeven welke van deze problemen in de huidige situatie geoptimaliseerd kunnen worden en welke van deze problemen op de kortere of langere termijn om een oplossing vragen en of hiervoor wijzigingen van de WEB noodzakelijk zijn.

1.2 Conceptueel kader advies

Bij de ontwikkeling van een adequaat conceptueel kader voor een beoordeling van de WEB op hoofdlijnen heeft de Onderwijsraad de volgende overwegingen gehanteerd.

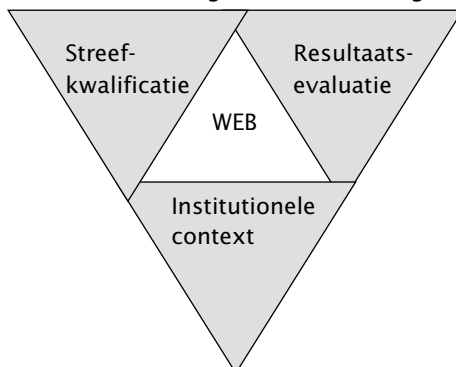
- Het conceptuele kader moet aansluiten bij een onderwijsinhoudelijke invalshoek. De raad signaleert dat de invoering van de WEB in 1996 veel structuurveranderingen tot gevolg heeft gehad, waardoor de onderwijskundige vooruitgang onderbelicht is gebleven. Hoewel het bij het evalueren van de WEB niet te vermijden is om de ingevoerde structuurveranderingen en bestuurlijke veranderingen te evalueren, pleit de raad ervoor nu juist met name aandacht te besteden aan de gevolgen van de WEB in onderwijskundige zin. Vandaar dat de raad in zijn analyses van knelpunten, maar ook bij het doen van aanbevelingen de nadruk legt op onderwijsinhoudelijke zaken.
- Bij een onderwijsinhoudelijke invalshoek zijn de inputkant (wat wil de WEB? waar wordt naar gestreefd en hoe?) en de outputkant (wat zijn de resultaten in de huidige praktijk van het bve-veld?) van belang. Het institutionele veld verbindt deze input- en de outputkant. Vandaar dat de raad het functioneren van alle actoren in de bve-sector (onderwijsinstellingen, LOB's, bedrijfsleven, onderwijsinspectie, deelnemers, gemeenten en rijksoverheid) en hun belangen in ogenschouw genomen en geëvalueerd heeft, zij het met een accent op de ROC's.

Op basis van deze overwegingen kiest de raad er concreet voor om de keur van onderwerpen die te maken hebben met de evaluatie van de WEB te beperken tot drie domeinen.

- Bij het domein 'streefkwalificatie' gaat de raad in op de volgende doelstellingen van de WEB: toegankelijk en maatwerkgericht onderwijs en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hierbij geeft de raad gesignaleerde knelpunten in de praktijk van het bve-veld aan alsmede zijn visie op de wijze waarop deze knelpunten opgelost zouden kunnen worden.
- Onder het domein 'resultaatevaluatie' gaat de raad in op doelstellingen van de WEB met betrekking tot de examensystematiek, de knelpunten die zich daarbij voordoen en mogelijke oplossingsrichtingen.
- Bij het domein 'institutionele context' bezint de raad zich op de positionering van alle actoren in de bve-sector en hun onderlinge relaties. Er wordt gekeken naar de onderwijsinstellingen in relatie tot externe en interne entiteiten, waarbij

externe entiteiten zowel landelijke als regionale actoren kunnen zijn. Hierbij stelt de raad centraal hoe in een systeem van 'checks and balances' een evenwichtige bve-sector bereikt kan worden. In feite worden de conclusies die voor de twee bovengenoemde domeinen geformuleerd zijn doorgetrokken naar de gevolgen voor de institutionele bve-context.

Dit laat zich als volgt in schema weergeven:



1.3 Adviezen Onderwijsraad bij de totstandkoming van de WEB in 1994

De Onderwijsraad heeft bij de totstandkoming van de WEB in 1994 twee adviezen uitgebracht, één over het voorstel Wet Educatie en Beroepsonderwijs en één over het Format kwalificatiestructuur. De standpunten van de raad in deze twee adviezen destijds worden hieronder kort samengevat. De samenvattingen zijn gestructureerd volgens de domeinen streefkwalificatie, resultaatsevaluatie en institutionele context zoals de raad die voor de huidige advisering over de evaluatie van de WEB hanteert. Uit de onderstaande samenvattingen blijkt dat veel van de toen signaleerde knelpunten nog steeds actueel zijn.

A Voorstel van wet Bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs in 1994

Op verzoek van de Minister heeft de Onderwijsraad op 3 februari 1994 een advies op hoofdlijnen uitgebracht over het voorstel Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Hierin geeft de raad aan dat hij het streven waardeert om te komen tot een landelijke kwalificatiestructuur. De raad concludeert echter dat het voorstel WEB velerlei bedenkingen oproept en adviseert een geheel andere wettelijke regeling te formuleren op grond waarvan het onderwijsveld zich in een veel geleidelijker tempo kan ontwikkelen en vernieuwen. De voorkeur van de raad gaat uit naar twee afzonderlijke wetten voor het secundair beroepsonderwijs (inclusief het voorbereidend beroepsonderwijs) respectievelijk de volwasseneneducatie. De identiteit van de twee onderwijssoorten zou zo beter tot zijn recht komen. De gewenste samenhang kan middels een goed samenhangende kwalificatiestructuur bevorderd worden. De raad vreest dat de diverse maatregelen zoals die nu worden voorgesteld ertoe leiden dat het inhoudelijke onderwijsconcept ondergeschikt wordt gemaakt aan het institutionele ROC-model. Verschillende aspecten van het voorstel vindt de raad onvoldoende doordacht en uitgewerkt. Enkele worden hieronder kort samengevat.

Streefkwalificatie

De raad stelt vast dat er twee verschillende systemen voor het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie worden gehanteerd. Het beroepsonderwijs wordt functioneel ingedeeld met vijf beroepsopleidingen die opeenvolgende niveaus van beroepsuitoefening representeren. Bij de volwasseneneducatie gaat het meer om een herschikking van bestaande opleidingssoorten (vavo, basiseducatie, Nederlands als Tweede Taal, opleidingen gericht op minimale redzaamheid). De raad is echter van mening dat er tussen beide systemen duidelijke verbindingen moeten worden gelegd. Ook plaatst de raad een vraagteken bij de maatstaven op grond waarvan opleidingen al dan niet in de kwalificatiestructuur worden opgenomen.

De raad onderschrijft de onderwijskundige doelstellingen om te komen tot één omvattende kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs. Het bevorderen van een samenhangend geheel van eindtermen tussen middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en leerlingwezen betekent echter nog niet dat er dan ook één onderwijssoort voor moet komen. Verder benadrukt de raad dat de doorstroommogelijkheden van mbo naar het hoger beroepsonderwijs expliciet in de toekomstige wetgeving dienen vastgelegd te worden.

Resultaatsevaluatie

Het wetsvoorstel beoogt ook te komen tot uitbreiding van de praktijkcomponent in het secundair beroepsonderwijs. De raad verwacht problemen als over de realisering van deze doelstelling niet vooraf specifieke afspraken met betrokkenen worden gemaakt. Tevens merkt de raad op dat de wenselijkheid van de hoge omvang van de praktijkcomponent waarvan het wetsvoorstel uitgaat geen rekening houdt met de mogelijkheid van praktijksimulatie in het mbo. De uniformiteit in de praktijkcomponent laat onvoldoende ruimte voor differentiatie naar regio's, bedrijfstakken en soorten van scholen. De raad meent dat de verantwoordelijkheid voor substantiële delen van de praktijkcomponent bij de school behoort te berusten.

Het wetsvoorstel geeft prominente aandacht aan kwaliteitszorg. De raad acht dit van belang gezien de verantwoordelijkheid van de overheid voor deugdelijkheidseisen. Instellingen zelf zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. De raad betreurt het dat in het voorstel van wet de rol van de docent onderbelicht blijft. Docenten bepalen de kwaliteit van het onderwijs, mits flexibele arbeidsomstandigheden mogelijk zijn die hun motivatie en creativiteit bevorderen. Verstikkende regelgeving vormt dan ook een bedreiging. De WEB legt de instellingen ten aanzien van kwaliteitszorg extra druk op. De raad vraagt zich af in welke mate de instellingen extra faciliteiten ontvangen om de versterking van de kwaliteit van hun onderwijs waar te maken. De raad mist tevens aandacht voor accreditatie en examinering van de praktijkcomponent. Bij dit laatste is zorgvuldige selectie en permanente kwaliteitsbeoordeling van de leerbedrijven van belang. Het wetsvoorstel voorziet in sanctiemogelijkheden wanneer de kwaliteitszorg onvoldoende is, te weten het ontnemen van rechten op bekostiging en diplomering. De raad acht dit overbodig, aangezien de nagestreefde marktwerking al sanctiemogelijkheden in zich draagt.

Tot slot plaatst de raad een vraagteken bij de outputfinanciering. Wanneer scholen er een direct financieel belang bij hebben dat cursisten certificaten en diploma's halen, kan dit ertoe leiden dat de kwaliteitseisen verlaagd worden dan wel de toegangscriteria

verhoogd worden. Door ook het behalen van certificaten op deze wijze te belonen krijgen instellingen er bovendien belang bij eerder nadruk te leggen op het verwerven van zoveel mogelijk deelkwalificaties dan zich vooral op het einddiploma te richten.

Institutionele context

De raad stelt zich op het standpunt dat (autonome) onderwijsinstellingen in het bve-veld de dragers zijn van de vernieuwingen in het onderwijs en niet de rijksoverheid die van bovenaf de weg wijst. De WEB dient dan ook de mogelijkheden tot samenhang en samenwerking te bieden, maar dient deze niet te verplichten. Voorgestelde regelgeving op onder meer het gebied van studiepunten, verplichting tot modulair onderwijsaanbod en invoering van studielast en kwaliteitszorg acht de raad niet in overeenstemming met het uitgangspunt van autonome instellingen. Dit geldt eveneens voor de modellen voor het onderwijskundig concept (het ROC-model). De raad pleit in dit kader dan ook voor gelijkberechtiging van (aanstaande) ROC's en categoriale instellingen. Strakke samenwerkingsconstructies en fusies hoeven volgens de raad niet per se het uitgangspunt te zijn om het gewenste maatwerk te kunnen leveren. De regelgeving in de WEB mag samenwerkingsvormen tussen ROC's en AOC's (Agrarische Opleidingscentra) enerzijds niet in de weg staan en anderzijds niet verplichten.

De gemeentelijke aansturing van de educatie kan in de ogen van de raad een bedreiging zijn voor de volwasseneneducatie. Educatie wordt in het voorstel WEB bekostigd middels een doeluitkering, waardoor gemeenten een eigen doelgroepenbeleid kunnen voeren. Er zou spanning kunnen ontstaan tussen de directe zorg van gemeenten (bijvoorbeeld in het kader van gemeentelijk minderhedenbeleid of werkgelegenheidsbeleid) en de taak van gemeenten een bestendig aanbod van algemeen vormende volwasseneneducatie te garanderen.

B Format kwalificatiestructuur in 1994

De Onderwijsraad heeft op 9 juni 1994 op verzoek van de Minister advies uitgebracht over het indelingsschema van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs, het zogenaamde 'format'.

Streefkwalificatie

De functie en doelstellingen van het format kwalificatiestructuur zijn vooral gericht op het brengen van meer samenhang in het secundair beroepsonderwijs. De raad waardeert de poging om middels het format een herkenbaar beeld te geven van deze kwalificatiestructuur, met name van de samenhang tussen mbo en leerlingwezen. De raad is van mening dat de beleidsdoelen goed hanteerbare kaders bieden voor de ontwikkeling van het format. Daarnaast plaatst de raad ook enkele kritische kanttekeningen.

Het feit dat de Minister vooruitloopt op de vaststelling van het wettelijke kader met betrekking tot de WEB baart de raad zorgen ten aanzien van de zorgvuldigheid. De raad is van mening dat juist de voorbereidingsfase van groot belang is bij de ontwikkeling en implementatie van de kwalificatiestructuur. Verder is de raad van mening dat diverse onderdelen van het format onvoldoende uitgewerkt zijn. Zo ontbreekt een heldere definitie van de begrippen 'brede en duurzame kwalificaties' en 'brede en smallere beroepsvoorbereiding'. Ook de omschrijvingen van de begrippen 'verantwoordelijkheid', 'complexiteit' en 'transfer' die gebruikt worden voor de indeling in niveaus zijn summier. Verder vindt de raad het teleurstellend dat er ten aanzien van de formulering van de

eindtermen geen vormvereisten zijn geformuleerd en hij signaleert daarbij dat een heldere omschrijving van de begrippen 'eindtermen' en 'kwalificaties' ontbreekt. De raad wijst er daarnaast op dat het idee dat maatschappelijke en culturele kwalificaties vaak voorkomen in directe combinatie met beroepsgerichte kwalificaties nog niet betekent dat beroeps- en doorstroomkwalificaties ook (beter) niet afzonderlijk kunnen voorkomen. De noodzaak om de drie kwalificaties volledig te integreren gaat de raad te ver.

Resultaatsevaluatie

De raad onderschrijft het belang voor de kwaliteit van de bve-sector dat ook niet-bekostigde instellingen zich moeten onderwerpen aan een kwaliteitsbewakingssysteem als zij een opleiding uit de kwalificatiestructuur willen aanbieden. De raad wijst echter op het feit dat de kwaliteitscriteria nog nauwelijks geëxpliciteerd zijn.

Institutionele context

Een overzichtelijke kwalificatiestructuur zal een positieve bijdrage kunnen leveren aan de invulling van de steeds intensievere inhoudelijke relatie tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Daarnaast draagt een overzichtelijke kwalificatiestructuur bij aan de ontwikkeling van de kennisinfrastructuur en past het tevens goed in een (toekomstige) Europese structuur.

De raad benadrukt dat bij de uitwerking van het format niet vergeten mag worden dat het uiteindelijk de instellingen zijn die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de onderwijsprogramma's (inclusief het beroepspraktijkvormende deel) en voor de bepaling van de leerweg.

2 De werking van de WEB in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt de werking van de WEB in de praktijk besproken. De Onderwijsraad geeft een voorlopige reactie en beantwoordt hiermee zijn tweede deelvraag die hij voor de WEB-evaluatie heeft geformuleerd. De Onderwijsraad baseert zich bij zijn standpunten onder meer op de onderzoeken en aanbevelingen van de Stuurgroep Evaluatie WEB, geplaatst binnen eerdere adviezen van de raad. Ook worden kanttekeningen bij het eindrapport De WEB: naar eenvoud en evenwicht van de Stuurgroep Evaluatie WEB en het advies Examinering mbo van de Stuurgroep Examens mbo geplaatst. De raad heeft eveneens kennisgenomen van de gespreksnotitie van de Minister naar aanleiding van het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB. In paragraaf 2.1 worden enkele algemene en inleidende kanttekeningen geplaatst bij de evaluatie van de WEB. De opmerkingen over de werking van de WEB in de praktijk zijn geordend naar het analysemodel dat in paragraaf 1.2 uiteengezet is, te weten de driehoek streefkwificatie (paragraaf 2.2), resultaatsevaluatie (paragraaf 2.3) en de institutionele context (paragraaf 2.4). De analyse van de werking van de WEB in de praktijk, evenals de oplossingsrichtingen die de raad in hoofdstuk 3 kiest, gelden voor zowel het bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs.

Bij het evalueren van een complexe wet als de WEB komen veel onderwerpen aan bod die onderling samenhangen. De gekozen driehoeksanalyse ordent deze onderwerpen. Aangezien de drie domeinen van de driehoek met elkaar samenhangen, komen enkele zaken in meerdere paragrafen aan de orde.

2.1 Algemene opmerkingen

Voorafgaand aan de onderwijsinhoudelijke analyse van de werking van de WEB plaatst de raad in deze paragraaf allereerst opmerkingen bij het tijdstip van evaluatie (paragraaf 2.1.1). Vervolgens worden algemene kanttekeningen geplaatst bij het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB De WEB: naar eenvoud en evenwicht (verder te noemen: het eindrapport) (paragraaf 2.1.2). Tot slot volgen nog een aantal opmerkingen over de WEB als kaderwet (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 *Tijdstip van evaluatie*

De raad constateert met anderen dat het vroeg dag is om de WEB volledig en goed te evalueren. De WEB die formeel per 1 januari 1996 en voor het onderwijs feitelijk per 1 augustus 1996 werd ingevoerd beoogde grote en complexe veranderingen in de bvesector. Dergelijke veranderingen, waarbij tevens fusies van verschillende entiteiten en van verschillende culturen in het geding zijn, vergen een aanzienlijke implementatietijd. De raad merkt op dat er voldoende tijd aan actoren gelaten moet worden om hun beleidsvoerendvermogen te ontwikkelen en dat de overheid faseverschillen tussen instellingen zou moeten accepteren. Daarop is reeds eerder door de raad gewezen in zijn studie *Dereguleren met beleid*.¹ Tevredenheid over het functioneren van de WEB verschilt per instelling en per richting. Dit rechtvaardigt eveneens dat wettelijke en fusiegebonden innovaties de tijd moet worden gegeven. Daarnaast is een vergelijking van deelnemersprestaties nog niet goed mogelijk. Er zijn nog nauwelijks gegevens beschikbaar van groepen deelnemers die in de nieuwe structuur zijn ingestroomd en uitgestroomd. Verder ontbreken gegevens van voor een nulmeting voor de invoering van de WEB. Valide gegevens op diverse prestatie-indicatoren zijn dan ook nog niet voor handen. De raad is van mening dat enige voorzichtigheid ten aanzien van de evaluatie en daarop te baseren maatregelen als ingrijpende wetswijzigingen betracht dient te worden.

2.1.2 *Algemene kanttekeningen bij het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB*

De raad heeft met veel interesse kennisgenomen van het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB en de onderliggende onderzoeksrapporten en spreekt zijn waardering uit voor het verrichte werk. In de volgende paragrafen zal de raad diverse analyses en aanbevelingen van de Stuurgroep Evaluatie WEB bespreken. De raad wil echter eerst een aantal algemene kanttekeningen plaatsen bij het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB.

De raad typeert de gekozen invalshoek van de Stuurgroep bij de evaluatie van de werking van de WEB als bestuurlijk-juridisch en bestuurlijk-financieel. Analyses en aanbevelingen zijn sterk op structuren en verantwoordelijkheden gericht. Hierbij valt te denken aan de voorstellen van de Stuurgroep om het aantal LOB's te reduceren, om een certificeringsinstituut op te richten en om de educatiegelden rechtstreeks aan de onderwijsinstellingen te doen toekomen zonder tussenkomst van gemeenten. De raad beseft dat dit deels een logisch gevolg is van het feit dat de WEB veel structuurveranderingen in gang heeft gezet. De Stuurgroep zoekt daarnaast echter ook voor diverse knelpunten oplossingen in ingrijpende structuurinterventies. Hierbij is de raad van mening dat de onderzoeksrapporten en de probleemanalyse van de Stuurgroep hiervoor op een aantal punten

¹ **Onderwijsraad, Dereguleren met beleid: Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. A-twee, Waddinxveen, 2000.**

onvoldoende basis bieden. Bij de probleemanalyse is verder weinig aandacht besteed aan het onderscheid tussen problemen die opgelost kunnen worden door een betere c.q. verdere implementatie van de WEB, problemen die opgelost kunnen worden door een actualisatie binnen de huidige kaders van de WEB en problemen die om een structurele oplossing oftewel een aanpassing van de WEB vragen. De Stuurgroep zoekt de oplossingen vooral in de laatste categorie, terwijl dat niet altijd noodzakelijk lijkt. Tevens zijn bij de aanbevelingen de belangen van de onderwijsinstellingen enigszins overbelicht, terwijl de belangen van deelnemers, het bedrijfsleven en de gemeenten te weinig zijn belicht. De Stuurgroep kiest als ondertoon voor enkele van de door haar geconstateerde problemen voor de vergroting van de zelfstandigheid van instellingen. Dat is, daar waar de interactie met de buitenwereld juist versterkt moet worden, een riskante keuze. Het kan er immers toe leiden dat de maatschappelijke verankering en herkenbaarheid afneemt in plaats van dat de beoogde toename gerealiseerd wordt. Alhoewel de raad op punten een verdere versterking van de zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen niet ten principale afwijst, is hij van mening dat bepaalde onderwerpen die de Stuurgroep aangeeft daar op dit moment minder voor in aanmerking komen, zoals bijvoorbeeld het terugbrengen van het aantal LOB's.

De raad betwijfelt dan ook of de keuze van de Stuurgroep Evaluatie WEB om actoren als het bedrijfsleven, gemeenten en de onderwijsinspectie meer op afstand te zetten tot een betere samenwerking tussen het middelbaar beroepsonderwijs en het bedrijfsleven, tot beter maatwerk en tot een grotere responsiviteit van het stelsel zal leiden. Een tweede argument is dat dergelijke debatten over structuurinterventies het risico met zich meebrengen dat de samenwerkingsrelaties tussen onderwijs, bedrijfsleven, landelijke organen en onderwijsinspectie – die zich nog in een opbouwfase bevinden – gefrustreerd zouden kunnen raken. Ook vergt het in het leven roepen van nieuwe organen als een certificeringsinstituut en/of het herpositioneren van de huidige actoren in de bve-sector een aanzienlijke implementatietijd. De raad is dan ook van mening dat de positie van ROC's in hun maatschappelijke omgeving en de onderlinge relaties tussen de diverse actoren in de analyse van de Stuurgroep onderbelicht zijn. De analyse van de Stuurgroep Evaluatie WEB van de institutionele context doet onvoldoende recht aan eerder genoemde actoren. Dit, in combinatie met het vroegtijdige evaluatiemoment, biedt naar opvatting van de raad onvoldoende basis voor een aantal ingrijpende structuurveranderingen die de Stuurgroep Evaluatie WEB beoogt.

2.1.3 De WEB als kaderwet

De WEB is een kaderwet en geeft aan de diverse actoren in de bve-sector ruimte en flexibiliteit om te kunnen werken. De WEB beoogt de responsiviteit van het onderwijsstelsel te vergroten. Onderwijsinstellingen moeten zich responsiever gaan gedragen ten opzichte van andere actoren als het bedrijfsleven en gemeenten. Wanneer onderwijsinstellingen zich meer op die omgeving richten, kan dat de kwaliteit van het onderwijs positief beïnvloeden. De Minister heeft daartoe een bestel van 'checks and balances' ontworpen, waarbij de actoren in de bve-sector elkaar in evenwicht moeten houden. Uit de volgende paragrafen en de onderzoeksrapportages van de Stuurgroep Evaluatie WEB blijkt dat dit op hoofdlijnen goed werkt. Op diverse punten laat de werking van de WEB echter nog te wensen over. Daarbij wil de raad erop wijzen dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen oorzaken die te maken hebben met sturingsinstrumenten in de WEB en oorzaken die te maken hebben met het handelen van actoren zelf.

2.2 Streefkwalificatie

Bij het domein streefkwalificatie gaat het om het streven van de WEB voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, in het bijzonder voor de kwalificatiestructuur. Allereerst worden de overkoepelende doelstellingen die met de WEB voor dit domein beoogd worden, behandeld (paragraaf 2.2.1). Daarna wordt dieper ingegaan op de knelpunten die in dit kader ten aanzien van de huidige werking van de WEB gesignaleerd kunnen worden (paragraaf 2.2.2).

2.2.1 *Streefkwalificatie: doelstellingen van de WEB*

De Minister beoogde in 1996 met het invoeren van de WEB onder meer het onderwijsaanbod toegankelijker en meer op het individu toegesneden te maken, waardoor zoveel mogelijk deelnemers voorzien zouden worden van een (minimum) startkwalificatie. Daarnaast werd een verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt nagestreefd.

A Onderwijsaanbod: toegankelijkheid en maatwerk

De WEB is in de eerste plaats gemaakt om meer samenhang te brengen in de vele vormen van onderwijs (kort en lang mbo, diverse vormen van leerlingwezen en educatie, deeltijd beroepsonderwijs, vormingswerk, oriëntatie en schakeling) die als losse elementen met slechts beperkte samenhang en samenwerking functioneerden. De WEB moest leiden tot een onderwijsstelsel dat deelnemers van zeer diverse pluimage opvangt met op de persoon toegesneden opleidingen. Belangrijk daarbij is de vorming van ROC's. De WEB gaat ervan uit dat deze brede scholengemeenschappen door hun schaalgrootte voldoende garantie bieden voor maatwerk en een breed programma-aanbod voor de enorme waaier van deelnemers aan volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs.

Een belangrijke doelstelling van de WEB is dat iedere deelnemer in bezit komt van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Speciale aandacht is er in dit kader voor degenen die het onderwijs voortijdig dreigen te verlaten of door hun geringe opleidingsniveau kans lopen uit het arbeidsproces gestoten te worden. Daarnaast is er in de WEB speciale aandacht voor doelgroepen met onderwijsachterstanden, zoals allochtonen en gehandicapten. Voor al deze groepen is het van belang dat zij zelfstandig hun weg kunnen vinden in de samenleving. De WEB streeft ernaar hieraan bij te dragen door onderwijsinstellingen de mogelijkheid te geven om leerroutes te ontwerpen die speciaal zijn toegesneden op deelnemers met onderwijsachterstanden. Dit streven naar maatwerk voor deelnemers impliceert dat de mogelijkheden voor aansluiting tussen verschillende opleidingstrajecten optimaal zijn. Dit geldt voor de aansluiting tussen de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), tussen opleidingen in de verticale beroepsonderwijskolom en tussen educatie en middelbaar beroepsonderwijs.

B Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Voor de economische vooruitgang van Nederland en de ontwikkeling van Nederland naar een kennismaatschappij is een goed onderwijssysteem op het gebied van volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs van groot belang. De arbeidsmarkt heeft behoefte aan vakmensen van voldoende niveau en met de juiste opleidingsrichting. De WEB beoogt de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Een heldere

kwalificatiestructuur moet leiden tot een samenhangend opleidingstelsel. Tevens is er in de WEB ruime aandacht voor beroepspraktijkvorming (BPV). Kwalificatiestructuur en BPV moeten zorgen voor een betere afstemming van het beroepsonderwijs op het bedrijfsleven.

Doelstellingen van de WEB wat betreft streefkwalificatie

- Het vergroten van de toegankelijkheid en maatwerk van het onderwijsaanbod, waardoor zo veel mogelijk deelnemers voorzien worden van een startkwalificatie.
- Het verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op behoeften van de arbeidsmarkt.

2.2.2 Streefkwalificatie: knelpunten in de praktijk

In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de doelstellingen van de WEB wat betreft streefkwalificatie wel of niet verwezenlijkt zijn en welke knelpunten zich voordoen in de praktijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de realisatie van een toegankelijk en maatwerkgericht onderwijsaanbod en de realisatie van een betere aansluiting van het onderwijs op behoeften van de arbeidsmarkt.

A Onderwijsaanbod: toegankelijkheid en maatwerk

De toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs lijkt na de invoering van de WEB vergroot. Dit blijkt uit onderzoeksresultaten waar de Stuurgroep Evaluatie WEB zich op baseert en de Onderwijsraad sluit zich hierbij aan.² De doorstroom van vbo- en mavo-gediplomeerden naar ROC's is gestegen. Het aanbod voor risicogroepen is de laatste jaren verbeterd. ROC's spannen zich (vaak in samenwerking met scholen voor het voortgezet onderwijs) in om in hun regio een goed onderwijsaanbod, ook voor risicogroepen, te bieden en zo een sluitende aanpak ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten te vormen. Dit blijkt ook uit het feit dat het aanbod van assistentenopleidingen groeiende is. Bovendien is het aandeel allochtone onderwijsverlaters zonder startkwalificatie kleiner geworden. Bij de oplossing van de problematiek van het voortijdig schoolverlaten heeft niveau 1 volgens de raad een duidelijke functie. De arbeidsmarktrelevantie van niveau 1 is daarbij minder belangrijk dan de maatschappelijke functie, namelijk dat risico-deelnemers een mate van maatschappelijke zelfredzaamheid verwerven. Voor veel risicogroepen is niveau 1 een opstap naar niveau 2. De raad benadrukt het belang van dit assistentenniveau.

De raad is echter wel van mening dat het bieden van onderwijs op individueel niveau (maatwerk) nog onvoldoende gerealiseerd is. Er kan geconstateerd worden dat wat betreft de vernieuwing van het primaire proces er nog slechts aanzetten zijn tot flexibilisering. Positief zijn wel de vele innovatieprojecten en de aanzetten tot het gebruik van instrumenten om elders verworven competenties (EVC's) te erkennen.

² *Doets, C. en A. Westerhuis (red.), Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer. JB&A, Wateringen, 2001. (Themarapport 2)*
Velden, R. van der (red.), Toegankelijkheid, intern rendement en doorstroom. JB&A, Wateringen, 2001. (Themarapport 4)

Bekostiging

Volgens de Stuurgroep Evaluatie WEB werkt het huidige bekostigingsstelsel beroepsonderwijs diplomastapeling in de hand. Instellingen zouden proberen de outputbekostiging van een diploma op niveau 1 te incasseren, alvorens deelnemers aan niveau 2 te laten beginnen. De raad vraagt zich af of docenten die deelnemers een studieadvies geven zo doordrongen zijn van deze bekostigingssystematiek en of deelnemers zich laten inschrijven voor een opleiding waarvoor ze niet gekozen hebben. Daar komt bij dat in het ontwerp van de kwalificatiestructuur doorstroom van het ene niveau naar het andere juist nagestreefd is. Dat er wellicht in enkele gevallen oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt, mag niet ten koste gaan van een belangrijk winstpunt van de WEB: de geordende mogelijkheid voor deelnemers om te kunnen groeien van het ene niveau naar het andere.

De raad is echter wel van mening dat van het huidige bekostigingssysteem met slechts één teldatum op 1 oktober geen positieve prikkel uitgaat naar een ROC om meer maatwerk te leveren. Dit bekostigingssysteem is immers geënt op de reguliere instroom vanuit het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd wordt van ROC's verwacht dat hun onderwijsaanbod flexibeler wordt, wat impliceert dat er meerdere instroommomenten in een jaar komen. Dit zou met name de instroom uit de educatie in het middelbaar beroepsonderwijs en diverse EVC-trajecten ten goede komen. Onder het huidige bekostigingssysteem neemt een ROC daarmee risico's. Wanneer een deelnemer instroomt na de teldatum en weer uitvalt voor de volgende teldatum, ontvangt een ROC daar geen gelden voor. Hetzelfde kan met kortdurende EVC-trajecten het geval zijn als zij niet over een teldatum heen lopen.

De raad neemt verder waar dat de doorstroom van BOL naar BBL en vice versa gering is. Hij deelt echter niet de mening dat het verschil in bekostiging van de leerwegen (BOL-BBL) daarvan de oorzaak is. Dit verschil in bekostiging zou volgens onderzoekers voor de Stuurgroep Evaluatie WEB tot gevolg hebben dat deelnemers vooraf hun keuze voor een leerweg moeten bepalen, wat een tussentijdse overstap compliceert.³ De raad heeft de indruk dat deelnemers over het algemeen bewust voor de BBL-variant kiezen en dus niet snel de overstap naar de BOL zullen maken. De didactische vormgeving van BOL en BBL verschilt immers wezenlijk. Een overstap van BOL naar BBL zal naar opvatting van de raad bekostigingstechnisch gezien nauwelijks problemen geven.

Aansluiting verticale beroepskolom

De verticale beroepsonderwijskolom vmbo-mbo-hbo wordt maatschappelijk gezien steeds belangrijker, zoals ook de commissie Boekhoud constateert.⁴ Er wordt steeds meer nagedacht over mogelijkheden om doorlopende leerlijnen te creëren. De raad deelt de analyse in het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB dat de aansluiting en als gevolg daarvan de doorstroom tussen de eerste fase van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs thans nog te wensen overlaat. Onderwijsinstellingen in het vmbo en het mbo zijn nog niet voldoende in staat het nodige maatwerk te leveren. Inmiddels is de doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs verschenen.⁵ Hierin worden

³ **Doets, C. en A. Westerhuis (red.), Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer. JB&A, Wateringen, 2001, p. 22-23. (Themarapport 2)**

⁴ **De doorstroomagenda in de praktijk, BVE/B/2001/29501.**

⁵ **Doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs. Gele katern, 2001, nr. 2/3, p. 23-32.**

de vooropleidingseisen gespecificeerd voor doorstroom van vmbo naar mbo met als doel doorstroommogelijkheden inzichtelijk te maken en te bevorderen. De raad vraagt hierbij aandacht voor de toenemende multiculturele instroom vanuit schakelklassen naar ROC's. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor doorstroom binnen het mbo van niveau 1 en 2 naar niveau 3 en 4; deze doorstroom is nog beneden verwachting. De aansluiting mbo-hbo is momenteel een actueel onderwerp, maar staat nog in de kinderschoenen. Diverse ROC's en hbo-instellingen zijn bezig mogelijkheden voor verkorte doorstroomroutes te verkennen. Bij zowel de doorstroomproblematiek van vmbo naar mbo als van mbo naar hbo is de raad van mening dat het niet alleen de programmatische aansluiting betreft maar met name ook de bereidheid van onderwijsinstellingen om doorstromers goed op te vangen.

Aansluiting educatie-beroepsonderwijs

De raad is met de Stuurgroep Evaluatie WEB van mening dat de aansluiting tussen volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs nog niet voldoende van de grond is gekomen. De Stuurgroep wijst als oorzaak met name de verkokering van de aansturing door gemeenten aan: ROC's hebben te maken met meerdere gemeenten en binnen die gemeenten met meerdere afdelingen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de planning en bekostiging van educatietrajecten. Veel gemeenten – met name de kleinere - slagen er echter onvoldoende in de lokale vraag te expliciteren. In de praktijk blijkt de nadruk op nieuwkomers en werkzoekenden te liggen. Dit gaat ten koste van doelgroepen als oudkokers, laag opgeleide autochtonen, allochtone vrouwen en risicjongeren. Daarnaast komt de aansluiting van het educatiebeleid op ander gemeentelijk beleid nog niet goed tot stand. Dit is het gevolg van verkokering tussen gemeentelijke diensten, diversiteit in wet- en regelgeving en de betrokkenheid van meerdere ministeries (met name bij inburgering). Tevens zou volgens de Stuurgroep Evaluatie WEB het verschil in bekostiging tussen volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs de aansluiting en maatwerktrajecten belemmeren. Contracten (ten aanzien van educatiegelden) tussen gemeenten en ROC's komen moeizaam tot stand. De raad deelt deze analyse van de Stuurgroep Evaluatie WEB niet geheel. De raad is van mening dat de Stuurgroep enigszins voorbijgaat aan de vele goedwerkende initiatieven die er de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. Veel van deze initiatieven maken duidelijk dat het beeld genuanceerder is dan de Stuurgroep aangeeft. De Bve Raad wijst in dit kader op de Monitor Educatie 2000.⁶ Hieruit blijkt dat gemeenten en ROC's hun contractrelatie in het algemeen positief beoordelen. Gemeenten lijken zich te ontwikkelen tot een steeds betere en kritischere partij voor ROC's. De wederzijdse informatievoorziening en communicatie wordt als een belangrijk knelpunt door de Bve Raad benoemd. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onderneemt momenteel actie om de regierol van gemeenten te versterken en de intergemeentelijke samenwerking in dit kader te bevorderen.

Vavo

Volgens onderzoek van de Stuurgroep Evaluatie WEB telt het vavo momenteel ongeveer drieduizend deelnemers van 16 of 17 jaar. De raad constateert dat deze deelnemers niet tot de oorspronkelijke doelgroep van het vavo (oftewel de oude 'moedermavo') behoren. Deze 16- en 17-jarige deelnemers, die eigenlijk bij scholen voor voortgezet onderwijs thuishoren, worden nu rechtstreeks bekostigd. Het vavo is 'tweede kans onderwijs' en daarmee volgens de raad van groot belang. Wat betreft de oorspronkelijke doelgroep van het vavo (volwassenen die alsnog een diploma voortgezet onderwijs willen behalen) acht

⁶ *Bve Raad, Minder maar beter. Bve Raad, De Bilt, 2001, p. 6.*

de raad het niet juist dat zij afhankelijk zijn van de vraag of een gemeente daarvoor geld binnen haar educatiebudget heeft gereserveerd.

Door de Onderwijsraad gesignaleerde knelpunten in de praktijk wat betreft het onderwijsaanbod (toegankelijkheid en maatwerk)

- Het bieden van maatwerkgericht onderwijs is nog onvoldoende gerealiseerd. Het huidige bekostigingssysteem met één teldatum werkt daarvoor belemmerend.
- Doorlopende leerlijnen in de verticale beroepsonderwijskolom komen nog nauwelijks van de grond.
- De aansluiting tussen volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs is nog onvoldoende vormgegeven. Gemeenten en instellingen moeten nog verder in hun rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van educatie groeien.
- De oorspronkelijke doelgroep van vavo blijkt afhankelijk te zijn van de vraag of een gemeente voor deze doelgroep geld binnen haar educatiebudget heeft gereserveerd.

B Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

De raad is van mening dat de WEB de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het onderwijs vergroot heeft. Onderwijs en bedrijfsleven proberen bredere en brancheoverstijgende kwalificaties te ontwikkelen. Relevant bij de vraag of de WEB en daarbinnen de kwalificatiestructuur een vooruitgang voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie betekent, is de vraag of de doelstelling dat deelnemers drievoudig gekwalificeerd worden is verwezenlijkt. Het evaluatiemoment is echter te vroeg om hierop een antwoord te kunnen geven. Een probleemanalyse toont wel enkele knelpunten ten aanzien van het huidige functioneren van de kwalificatiestructuur.

Kwalificatiestructuur

De raad constateert dat er een aantal knelpunten in en rondom de kwalificatiestructuur zijn.

- Eindtermen zijn vaak nogal gedetailleerd uitgewerkt. Eindtermendocumenten zijn documenten die verwoorden wat een uitstromende deelnemer c.q. beginnend beroepsbeoefenaar moet kennen en kunnen.
- Eindtermen geclusterd in deelkwalificaties verschillen onderling van opbouw en in formuleringwijze. Hierdoor zijn de ruim zevenhonderd kwalificaties moeilijk vergelijkbaar en boet de kwalificatiestructuur aan transparantie in.
- De wijze van formulering en het onderwijskundige denken daarachter maakt het lastig om EVC's op een eenvoudige wijze te beoordelen en te erkennen. De huidige kwalificatiestructuur is nog onvoldoende ingericht op individueel maatwerk, terwijl de maatschappelijke behoefte daaraan toeneemt.
- De huidige eindtermendocumenten verouderen door hun gedetailleerdheid snel en komen hierdoor relatief vaak in aanmerking voor herziening. De nogal langdurige procedures voor wijziging van eindtermen voorzien hierin niet. Eindtermendocumenten zijn ook niet bedoeld voor een jaarlijkse herziening. Ze zijn bedoeld om structuur en continuïteit te bieden.

7 **Brandsma, J., Leren kwalificeren: De inhoudelijke aansluiting van beroepsonderwijs en educatie op de maatschappelijke vraag. JB&A, Wateringen, 2001, p. 77. (Themarapport 1a)**

- De indeling van de kwalificatiestructuur in de vier niveaus van assistent-opleiding, basisberoepsopleiding, vakopleiding en middenkaderopleiding (en specialisatieopleiding) is voor het bedrijfsleven niet altijd even inzichtelijk en bruikbaar.⁷

Verschillende partijen hebben diverse oorzaken voor deze knelpunten aangegeven, bijvoorbeeld: de wet zelf geeft aanleiding tot vergaande detaillering van de kwalificatiestructuur, het gehanteerde format is erg detaillistisch, de bekostigingswijze van de LOB's leidt tot te veel kwalificaties en de samenwerking tussen LOB's is te gering (zie het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB). De raad ziet als kern van het probleem echter het ontbreken van een format en een gemeenschappelijk werkkader voor het onderhouden van de kwalificatiestructuur. Het tot nu toe gebruikte format 'eindtermendocument' heeft ervoor gezorgd dat de documenten qua opbouw enigszins vergelijkbaar zijn. De beslisregels achter de opdeling naar deelkwalificaties en de wijze waarop eindtermen geformuleerd zijn verschillen echter per kwalificatie. Sommige deelkwalificaties zijn gebaseerd op de beroepsordenening en het arbeidsproces, terwijl andere op basis van een opleidingsordening en traditionele schoolvakken zijn geformuleerd. De WEB zelf geeft geen voorschrift voor detaillering. Het zijn degenen die de eindtermen hebben ontwikkeld die voor detaillering hebben gekozen. Hierbij is wellicht gewerkt vanuit traditionele onderwijsconcepten die de nadruk leggen op feitenkennis met nauwkeurig uitgewerkte, objectief toetsbare leerdoelen. In de praktijk heeft dit tot enorme opsommingen van leerdoelen en een overaccentuering van feitelijke, vakgebonden kennis geleid.

BOL-BBL

De raad ziet het als winst dat de introductie van de kwalificatiestructuur tot één landelijk raamwerk voor het hele middelbaar beroepsonderwijs heeft geleid. In deze kwalificatiestructuur is uitgangspunt dat de civiele waarde van een BOL- en BBL-opleiding gelijk is. Desondanks is onderzoek voorhanden dat in een andere richting lijkt te wijzen met als tendens dat voor BOL-deelnemers een bredere inzetbaarheid en een gunstiger loopbaanperspectief geldt. Deze onderzoeksresultaten blijven echter beperkt tot bepaalde opleidingsrichtingen en/of niveaus.⁸

Vrije ruimte

Uit onderzoek dat onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Evaluatie WEB is uitgevoerd, blijkt dat de 20% vrije ruimte in de opleidingen nog onvoldoende wordt ingezet om afstemming met de regionale arbeidsmarkt te vinden. De raad benadrukt het belang om deze 20% vrije ruimte volledig te benutten en zo afstemming met het regionale bedrijfsleven te optimaliseren.

⁸ **ROA, Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2000, ROA, Maastricht, 2001.**
Schoot, E. van der, De invloed van het curriculum op de brede inzetbaarheid van afgestudeerden in de verzorging en de verpleging. Universiteit Twente, Enschede, 2001.

Door de Onderwijsraad gesignaleerde knelpunten in de praktijk wat betreft de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

- De raad ziet als kern van het probleem voor de genoemde knelpunten ten aanzien van de kwalificatiestructuur het ontbreken van een sober format en gemeenschappelijk werkkader voor het onderhouden van de kwalificatiestructuur.
Dit leidt tot de volgende problemen:
- Eindtermen zijn vaak nogal gedetailleerd uitgewerkt.
- Deelkwalificaties zijn ongelijksoortig uitgewerkt en daardoor moeilijk vergelijkbaar.
- Hierdoor is het moeilijk om EVC's op een eenvoudige wijze te beoordelen en te erkennen.
- Eindtermendocumenten verouderen door de wijze van uitwerking snel.
- De niveau-indeling in de kwalificatiestructuur is voor het bedrijfsleven niet inzichtelijk en bruikbaar genoeg.
- BOL- en BBL-diploma's zijn in de praktijk niet gelijkwaardig op de arbeidsmarkt.
- De vrije ruimte wordt nog onvoldoende benut om tegemoet te komen aan wensen van het regionale bedrijfsleven.

2.3 Resultaatsevaluatie

Onder het domein resultaatsevaluatie ordent de raad onderwerpen die te maken hebben met de leerresultaten en de manier waarop deze getoetst kunnen worden.

2.3.1 Resultaatsevaluatie: doelstelling van de WEB

De WEB beoogt kwalitatieve garanties te geven voor examens die binnen bve-instellingen worden afgenomen. Daartoe is een systeem van externe legitimering geïntroduceerd. Dit houdt in dat een onafhankelijke instantie, te weten een exameninstelling, 51% van de examineringen van deelkwalificaties van onderwijsinstellingen toetst op kwaliteit. Het betreffende landelijk orgaan kan aangeven voor welke deelkwalificaties die verplicht zijn voor het behalen van een diploma van een bepaalde beroepsopleiding externe legitimering nodig is. Doel is te garanderen dat inhoud en niveau van de examens tenminste zijn afgestemd op de eindtermen.

Doelstelling van de WEB wat betreft resultaatsevaluatie

Met externe legitimering wordt beoogd de kwaliteit van de examens binnen bve-instellingen te garanderen.

2.3.2 Resultaatsevaluatie: knelpunten in de praktijk

De raad is van mening dat de huidige examensystematiek nog onvoldoende de kwaliteit van de examens garandeert. Dit kan een negatief effect hebben op de civiele waarde van diploma's. De Stuurgroep Evaluatie WEB wijst in zijn eindrapport daarvoor een aantal oorzaken aan: de marktwerking tussen onderwijs- en exameninstellingen werkt contra-

productief, de min of meer ogenschijnlijke koppelverkoop door LOB-gebonden exameninstellingen wordt door andere marktpartijen dubieus gevonden, de taakverdeling tussen exameninstellingen enerzijds en de onderwijsinspectie anderzijds is onhelder en de professionaliteit op het gebied van toetsing en examinering binnen onderwijsinstellingen is vaak onder de maat.

Naast deze meer bestuurlijke problemen zijn er volgens de Onderwijsraad bij het onderwerp examinering ook onderwijskundige problemen. Zoals de raad in zijn advies Koers BVE aangeeft, heeft het competentiedenken en de ontwikkeling naar competentiegericht onderwijs ook op de examinering zijn invloed.⁹ Competentiegericht onderwijs, gebaseerd op kernopgaven in een bepaald beroepsdomein, impliceert namelijk een ander type beoordeling en examinering (bijvoorbeeld een proeve van bekwaamheid waarvan 'work samples', simulaties en authentieke opdrachten deel kunnen uitmaken). Het laten aansluiten van examineringsmethodieken op de vereiste competenties die in de kwalificatiestructuur verwoord moeten worden, vergemakkelijkt naar verwachting tevens de erkenning van EVC's. Deze nieuwe wijze van examineren staat op gespannen voet met de voorgeschreven beoordelingspraktijk die voortvloeit uit de huidige kwalificatie- en eindtermenstructuur. Daar komt bij dat de huidige toetstraditie nog erg gericht is op reproduceerbare kennis, hetgeen in het verlengde ligt van de neiging tot detaillering van eindtermen.

Door de Onderwijsraad gesignaleerde knelpunten in de praktijk wat betreft resultaatsevaluatie

- De huidige examensystematiek garandeert onvoldoende de kwaliteit van examens in het bve-veld.
- De marktwerking tussen onderwijs- en exameninstellingen werkt contraproductief, de rol- en taakverdeling tussen de diverse actoren is niet helder genoeg en de professionaliteit van de actoren op het gebied van examinering laat nog te wensen over.
- De huidige toetstraditie is erg gericht op reproduceerbare kennis en nog te weinig op competenties. Dit belemmert het toetsen en erkennen van EVC's.

2.4 Institutionele context

In deze paragraaf komt het derde domein van de analysedriehoek aan bod, te weten de institutionele context. De raad zet de positie van alle actoren in de bve-sector nog eens op een rij. Een deel van deze positionering volgt logischerwijs uit de voorgaande paragrafen waarin de andere twee domeinen van de analysedriehoek behandeld zijn. Hieruit blijkt onder meer de onderlinge afhankelijkheid van de bve-actoren; een constatering die tevens het belang van goede onderlinge relaties aangeeft. In het bijzonder schenkt de raad aandacht aan knelpunten die te maken hebben met de positionering van de actoren en de daarbij behorende informatiestromen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de kwaliteitszorg en de beroepspraktijkvorming.

⁹ *Onderwijsraad, Koers BVE. Onderwijsraad, Den Haag, 2000, p. 7.*

2.4.1 Institutionele context: doelstelling van de WEB

De WEB beoogt de volwasseneneducatie en het middelbaar beroepsonderwijs zodanig vorm te geven zodat afzonderlijke actoren een grote mate van zelfregie hebben. De overheid heeft een aantal kernverantwoordelijkheden die door middel van wettelijke regels, bekostiging en bestuurlijke voorzieningen vormgegeven kunnen worden. Autonomievergroting en deregulering zijn daarmee geen op zichzelf staande doelen, maar middelen ter verhoging van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Een belangrijk aspect in de beoogde werking van het bve-bestel is dat partijen in een wederzijds systeem van 'checks and balances' komen tot een dynamisch evenwicht waarin een optimaal resultaat wordt behaald. In een situatie waarin dat evenwicht daadwerkelijk is bereikt, zal de rol van de rijksoverheid bestaan uit het toezien op de werking van het bestel als geheel. In de WEB zijn deze actoren ieder met hun eigen verantwoordelijkheden benoemd.

Doelstelling van de WEB wat betreft institutionele context

De WEB beoogt een bestel waarin de partijen in een wederzijds systeem van 'checks and balances' komen tot een dynamisch evenwicht waarin een optimaal resultaat wordt behaald.

2.4.2 Institutionele context: knelpunten in de praktijk

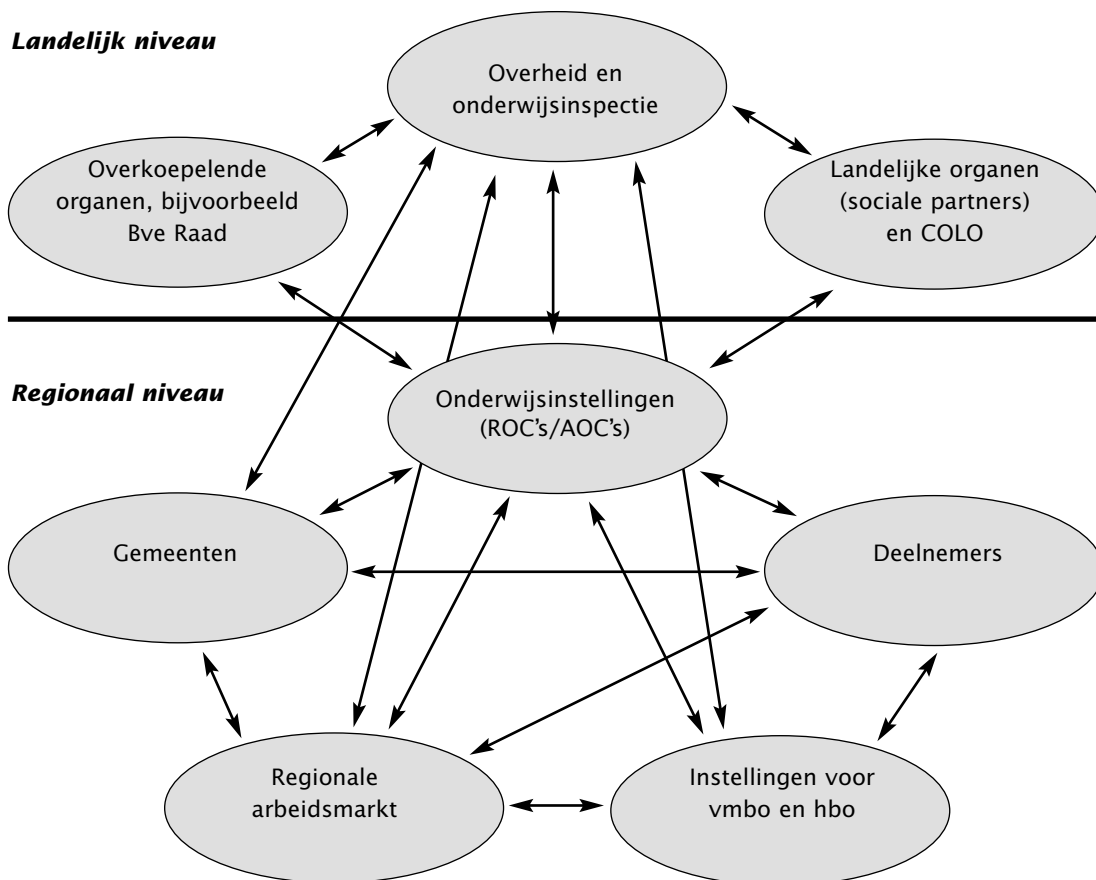
Volgens de raad lijkt het systeem van 'checks and balances' op hoofdlijnen te werken. Er zijn echter nog wel knelpunten zoals uit deze en voorgaande paragrafen blijkt. De raad concludeert met de Stuurgroep Evaluatie WEB dat de grotere vrijheid van de actoren positieve effecten heeft, maar dat de speelruimte nog niet optimaal gebruikt wordt. Diverse actoren (onder andere de landelijke organen en de instellingen zelf) perken de geboden ruimte in door zelf additionele regels te stellen. Zo maken instellingen over het algemeen nog weinig gebruik van de toegenomen beleidsruimte ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid. Deze ruimte wordt ingeperkt door de vele gedetailleerde voorschriften op arbeidsvoorwaardelijk terrein.¹⁰ Verder is de rolverdeling tussen de diverse actoren in het veld nog niet helder genoeg geïmplementeerd en spreken de actoren elkaar nog onvoldoende aan op hun verantwoordelijkheden. Daarnaast merkt de raad op dat de aanhoudende schaalvergroting in het bve-veld het gevaar van monopolievorming in zich heeft, waardoor de keuzevrijheid van een deelnemer voor een bepaald traject geschaad kan worden.

De vraag in hoeverre sturingsprincipes die in de WEB besloten liggen en de daarop gebaseerde verdeling van taken en verantwoordelijkheden tot onduidelijkheid en problemen bij de betrokken actoren leiden, is in dit kader relevant. De raad signaleert in ieder geval dat door veel actoren in de bve-sector de onduidelijke rol- en taakverdeling als verklaring gebruikt wordt voor onvoldoende presteren van hun kant.

¹⁰ **Onderwijsraad, Dereguleren met beleid: Studie naar de effecten van deregulering en autonomievergroting. A-twee, Waddinxveen, 2000, p.54-58.**

Positionering actoren

De bve-sector is een complex veld met veel actoren. De rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren en hun onderlinge samenwerking leiden met enige regelmaat tot problemen. Ook in de voorgaande paragrafen over streefqualificatie en resultaatsevaluatie bleek dat een aantal knelpunten verband hielden met de diversiteit aan actoren in de bve-sector. Deze actoren zijn de overheid, de onderwijsinspectie, overkoepelende organen, de gemeenten, de onderwijsinstellingen, de deelnemers, het bedrijfsleven en de landelijke organen beroepsonderwijs. Al die actoren interacteren met elkaar, hetzij op landelijk niveau, hetzij op regionaal niveau.



Korte exemplarische toelichting op het schema

De overheid stelt de kaders waarbinnen alle actoren actief zijn. ROC's/AOC's staan in het midden aangezien zij met alle bve-actoren te maken hebben. In het kader van doorlopende leerwegen werken ROC's samen met het vmbo en hbo. Tevens is nauw contact tussen ROC en regionaal bedrijfsleven noodzakelijk om het onderwijs goed af te stemmen op de wensen van de regionale arbeidsmarkt. In het kader van educatie hebben gemeenten contact met deelnemers en ROC's. Deelnemers hebben op hun beurt niet alleen een band met een ROC, maar ook met een voor- of vervolgopleiding, de regionale arbeidsmarkt en in een aantal gevallen de lokale gemeente. De overkoepelde organen als de Bve Raad, maar ook de landelijke organen en Colo voorzien naast het bve-veld ook de overheid van advies

Bovenstaand schema toont de veelheid aan actoren en hun onderlinge relaties. De bve is een sector met veel actoren die onderling afhankelijk zijn, waardoor een nauwe samenwerking vereist is. In de praktijk zijn de verantwoordelijkheden van de actoren en de onderlinge relaties in diverse situaties nog diffuus, wat tot spanningen leidt. Knelpunten zijn bijvoorbeeld:

- De deugdelijkheidseisen die de overheid aan met name de kwalificatiestructuur stelt en de externe legitimering voldoen in de praktijk nog niet helemaal, evenals de controle hierop door de onderwijsinspectie.
- Gemeenten zijn nog niet voldoende in staat hun educatiebeleid, eventueel in samenwerking met andere gemeenten, te formuleren.
- Onderwijsinstellingen onderhouden nog te weinig een intensieve samenwerkingsrelatie met andere actoren.
- De samenwerking in de verticale beroepsonderwijskolom is nog beperkt.
- Landelijke organen dienen nog enkele verbeteringslagen te maken, met name ten aanzien van het onderhouden en actualiseren van de kwalificatiestructuur en het leveren van voldoende kwantiteit en kwaliteit voor de beroepspraktijkvorming.
- Het bedrijfsleven neemt nog te weinig initiatief om goede beroepsprofielen aan te leveren. Een bijkomend probleem is dat lang niet alle sectoren goed zijn georganiseerd. Dit kan ertoe leiden dat hun behoeften niet in de kwalificatiestructuur en vervolgens in het onderwijsaanbod vertaald worden.

Positie deelnemer

Eén van de belangrijkste actoren in het veld is de deelnemer zelf. Het handelen van de andere actoren heeft tot doel de deelnemer te voorzien van een (start)kwalificatie waarmee hij of zij zich kan redden in een beroepsuitoefening, eventueel in een verder scholingstraject en in de maatschappij. De WEB biedt een aantal mogelijkheden om de positie van de deelnemer te beschermen. Hierbij kan gedacht worden aan de onderwijs-overeenkomst. De raad constateert dat de deelnemer met een onderwijsovereenkomst vooralsnog geen instrument in handen heeft waarmee hij als 'countervailing power' kan optreden.¹¹ In het uiterste geval kan een deelnemer een beroep op de rechter doen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid zelden gebruik gemaakt. De WEB voorziet niet in toegankelijke wegen om als onderwijsdeelnemer bezwaar aan te tekenen.

Informatiestromen

Verschillende actoren hebben voor diverse zaken informatie van elkaar nodig. De WEB beoogt mede deze informatiestromen te rationaliseren. De raad signaleert met de Bve Raad dat er sprake is van een situatie waarin allerlei partijen informatieve vragen aan instellingen voorleggen zonder dat voldoende wordt afgestemd en gecoördineerd en zonder dat steeds duidelijk is welk beleidsdoel de opgevraagde informatie dient.¹² Oorzaak zou de tijdelijke regelgeving zijn die in de WEB wordt toegestaan. Deze zou hebben geleid tot een onacceptabele hoeveelheid regelgeving buiten de politieke verantwoordelijkheid om.

Kwaliteitszorg

De WEB streeft naar een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. De WEB

¹¹ **Onderwijsraad, Positie van de deelnemer. Onderwijsraad, Den Haag, 1998.**
¹² **Bve Raad, Minder maar beter. Bve Raad, De Bilt, 2001, p. 9.**

is een kaderwet die meer ruimte biedt voor zelfregulering door de actoren in het veld. Autonome organisaties vergen echter een gedegen management en beleidsvoering. De raad deelt wat dit betreft de analyse over het interne toezicht van de Stuurgroep Evaluatie WEB dat er grote verschillen zijn tussen het beleidsvoerend vermogen van de verschillende onderwijsinstellingen. Ook kan geconstateerd worden dat de kwaliteitszorg op instellingen vaak nog te wensen over laat. De onderwijsinspectie concludeert dat het zelfcorrigerend vermogen van de ROC's nog onvoldoende is.¹³ Veel gehoorde verklaringen zijn de hectiek van de fusieperikelen, een overvolle bestuursagenda en de ontwikkeltijd die een goed kwaliteitszorgsysteem doorgaans vergt.

De raad wil echter aandacht vragen voor het feit dat kwaliteitszorg gedragen moet worden door medewerkers op de werkvloer, docenten en onderwijsondersteunend personeel. Kwaliteit wordt door deze medewerkers tot stand gebracht. Kwaliteitszorg stelt dus in de eerste plaats eisen aan de professionaliteit van het personeel. Bestuurders en managers van een organisatie dienen kwaliteitszorg te stimuleren en daartoe kaders te stellen, maar docenten moeten kwaliteitszorg in eerste instantie dragen en invullen. Daarbij plaatst de raad de kanttekening dat voor een ROC-brede kwaliteitszorgmethodiek bestuurlijke initiatieven vereist zijn. De analyse van de Stuurgroep Evaluatie WEB dat gebrek aan kwaliteitszorg op de werkvloer verklaard kan worden door het feit dat bestuurders door fusieperikelen hieraan onvoldoende prioriteit konden geven, doet te kort aan de veronderstelling dat docenten in staat zijn om als professional zelfstandig op een kwalitatief hoog niveau te werken.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de Stuurgroep Evaluatie WEB heeft laten uitvoeren dat door de onbestemdheid van het deugdelijkheidsbegrip (oftewel kwaliteitsbegrip) in de WEB het gevaar bestaat dat de onderwijsinspectie zowel als normsteller en als normbewaker optreedt. Tevens heerst er in het bve-veld de zorg dat de onderwijsinspectie te zeer uit lijkt te gaan van een specifiek model waaraan alle instellingen dienen te beantwoorden. Dit model zou onvoldoende ruimte laten voor verscheidenheid en de diverse kwaliteitsmodellen die op de autonome onderwijsinstellingen gehanteerd worden.¹⁴

Beroepspraktijkvorming

De WEB beoogt het onderwijs, in het bijzonder de beroepspraktijkvorming (BPV), een kwaliteitsimpuls te geven. Dit wordt onder meer vormgegeven door het erkennen van leerbedrijven door landelijke organen en het laten medeondertekenen van de praktijkovereenkomst door landelijke organen.

De raad constateert met de Stuurgroep Evaluatie WEB dat de driehoeksrelatie rondom de BPV tussen LOB's, onderwijsinstellingen en leerbedrijven niet optimaal functioneert en onvoldoende de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming garandeert. Kern van het probleem lijkt de systeemscheiding tussen 'theoriegericht leren' en 'praktijkgericht leren'. De begeleiding van deelnemers bij het leren in de praktijk vanuit onderwijsinstellingen laat nog te wensen over. Uit het onderzoek van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) blijkt dat 70% van de deelnemers (zeer) tevreden is over de stage-

¹³ *Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2000. Drukkerij Jan Evers, De Meern, 2000, p. 173.*

¹⁴ *Leenknecht, G.-J. (red.), Bestuurlijke en juridische aspecten van de WEB. JB&A, Wateringen, 2001, p. 17-19. (Themarapport 7)*

¹⁵ *Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, De nieuwe Job-norm. Stenco, Amsterdam, 2001, p. 33-34.*

begeleiding op de werkplek, terwijl 30% tevreden is over de stagebegeleiding vanuit de school. Minder dan de helft van de deelnemers is tevreden over de aansluiting van de stage op het lesprogramma.¹⁵ Het contact tussen bedrijfsleven en onderwijs is volgens de Stuurgroep Evaluatie WEB in veel gevallen onvoldoende. Hierdoor is het voor ROC's lastig om de kwaliteit van de BPV-plaatsen te beoordelen en ook om theorie (onderwijs) en praktijk (BPV) goed op elkaar te laten aansluiten. Daarnaast is het voor een deel van de bedrijven niet haalbaar om deelnemers voor alle eindtermen op de werkplek op te leiden. De raad vraagt in deze knelpuntenanalyse met name aandacht voor de rol van de LOB's. Zij hebben een inspanningsverplichting voor het leveren van adequate BPV-plaatsen (80% van hun bekostiging is hier voor bestemd) en zij slagen er kennelijk nog onvoldoende in de problemen die zich daarbij voordoen op te lossen. Veel leerbedrijven worden maar één keer in de één of twee jaar bezocht, terwijl de norm twee keer per jaar is. Gezien het aantal leerbedrijven per LOB is dit niet verwonderlijk. De raad is van mening dat de WEB op zich geen belemmerende factor bij deze knelpunten rondom de BPV is.

Door de Onderwijsraad gesignaleerde knelpunten in de praktijk wat betreft de institutionele context

- De verantwoordelijkheden van de diverse actoren zijn nog diffuus en de onderlinge samenwerking laat geregeld te wensen over.
- Deelnemers beschikken onvoldoende over toegankelijke bezwaarprocedures in geval van tekortschieten van een onderwijsinstelling.
- Informatiestromen zijn nog onvoldoende gerationaliseerd.
- Het zelfcorrigerend vermogen van ROC's voldoet nog niet: de kwaliteitszorg is nog onvoldoende vormgegeven.
- De driehoeksrelatie rondom de BPV functioneert niet optimaal.

3 Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke oplossingsrichtingen de Onderwijsraad ziet voor knelpunten die in hoofdstuk 2 besproken zijn. Daarmee beantwoordt de raad deelvraag 3 zoals die in hoofdstuk 1 voor dit advies is geformuleerd. In paragraaf 3.1 wordt kort samengevat wat de belangrijkste overwegingen voor de raad zijn bij het evalueren van de werking van de WEB. Vervolgens geeft de raad in paragraaf 3.2 tot en met 3.4 aan hoe hij denkt dat de geconstateerde knelpunten ondervangen kunnen worden voor de drie domeinen die hij onderscheiden heeft.

3.1 Belangrijkste overwegingen Onderwijsraad bij de evaluatie van de WEB

In hoofdstuk 2 heeft de Onderwijsraad zijn opvattingen gegeven over het functioneren van de bve-sector na de invoering van de WEB vijf jaar geleden. Bij het benoemen van knelpunten en oplossingsrichtingen heeft de raad de volgende overwegingen gehanteerd:

- de nadruk moet op de onderwijskundige impact van de WEB liggen, met in het bijzonder aandacht voor onderwerpen als streef kwalificatie en resultaatsevaluatie;
- de belangen van actoren in de bve-sector moeten evenwichtig afgewogen worden, wat betekent dat bij de domeinen streef kwalificatie en resultaatsevaluatie aandacht besteed moet worden aan de gevolgen voor de institutionele context oftewel de relaties tussen actoren;
- het is voor een gedegen evaluatie nog vroeg en enige voorzichtigheid ten aanzien van ingrijpende structuurinterventies is hiermee gepast; en
- de WEB heeft veel structuurveranderingen tot gevolg gehad, waardoor onderwijsinhoudelijke verbeteringen vertraagd zijn.

Het bovenstaande maakt dat de raad in principe geen voorstander is van ingrijpende structuurveranderingen of het in het leven roepen van nieuwe actoren in de bve-sector. Hij is van mening dat allereerst bekeken zou moeten worden hoe de diverse knelpunten binnen de huidige structuren van de WEB op te lossen zijn, waarbij de nadruk moet liggen op het nastreven van onderwijskundige verbeteringen. Hierbij ziet de raad een duidelijke rol voor de rijksoverheid weggelegd. De overheid zal heldere kaders moeten formuleren voor de bve-sector, waarbij de diverse actoren gestimuleerd worden om hun taken en verantwoordelijkheden goed op te pakken. Dit betekent naar de mening van de raad dat niet in alle gevallen zonder meer aangesloten kan worden bij reeds lopende ontwikkelingen in de bve-sector of volstaan kan worden met een eventuele versnelling

ervan. Hierbij doelt de raad onder meer op voorstellen die rond de examinering in de bve-sector gedaan zijn.

3.2 Streefkwalificatie: opvattingen Onderwijsraad

Om het streven naar een toegankelijker en meer op het individu toegesneden onderwijsaanbod alsmede een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te realiseren, zijn meerdere bijstellingen c.q. interventies wenselijk.

A Onderwijsaanbod: toegankelijkheid en maatwerk

In paragraaf 2.2.2 stelde de raad dat het streven naar een maatwerkgericht onderwijsaanbod nog niet voldoende gerealiseerd is.

Bekostiging

De raad bepleit een bekostigingssysteem met meerdere teldata om instellingen beter in staat te stellen maatwerk aan deelnemers te bieden. Het bekostigingssysteem is een prikkel om onderwijsinstellingen tot meer maatwerk te stimuleren, mits het effectief wordt ingericht. Het in te voeren onderwijsnummer kan hiertoe goede diensten bewijzen. Argumenten waarom meerdere teldata (of afrekenen op jaarbasis) technisch-administratief niet mogelijk zouden zijn, is in de huidige tijd met al zijn ict-hulpmiddelen minder overtuigend. De Stuurgroep Evaluatie WEB doet in zijn eindrapport een voorstel om de bekostiging van BOL en BBL gelijk te trekken teneinde de mogelijkheden tot maatwerk en doorstroom te faciliteren. Het betreft een gelijke 'bandbreedtebekostiging' voor BOL en BBL gebaseerd op input. De raad wil hierbij enkele kanttekeningen plaatsen. Ten eerste is uit een simulatie gebleken die het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bij het ontwerpen van de WEB heeft gedaan, dat als BOL en BBL op dezelfde manier bekostigd zouden worden (onder de premisse dat de totale kosten voor het bve-veld gelijk zouden blijven), een groot deel van de ROC's die voornamelijk BOL-opleidingen aanbieden financieel niet zouden overleven.¹⁶ Een gelijke bekostiging van BOL en BBL lijkt bij gelijke totale kosten voor het bve-veld dan ook niet haalbaar¹⁷ Ten tweede kan een ROC een intern bekostigingsmodel hanteren dat uitgaat van het principe dat het geld met de deelnemer meegaat bij een interne overstap. Ten derde vergt een bekostigingssysteem met meerdere teldata relatief meer inspanning, maar de raad is van mening dat ROC's in staat moeten worden geacht om een goed managementinformatiesysteem te beheren. Dit geldt voor meer organisaties die een cliëntvolgsysteem beheren. De raad staat terughoudend tegenover het voorstel van de Stuurgroep Evaluatie WEB om met bulkberekeningen en bandbreedtebekostiging te werken om de administratieve rompslomp bij onderwijsinstellingen te kunnen beperken. Tot slot wijst de raad erop dat er in 2004 een aparte evaluatie van de bekostiging is voorzien, aangezien de huidige bekostigingssystematiek

16 *Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Rapportage over de evaluatie Ex-ante van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, 1994, p. 9.*

17 *Een rekenkundig voorbeeld: een opleiding Techniek wordt nu door het ministerie als volgt bekostigd: voor een BOL-opleiding fl.10.000,- en een BBL-opleiding fl.3.500,- per deelnemer. Wanneer de bekostiging gelijk getrokken wordt, geldt voor beide een bekostiging van fl.6.750,-. Dit is geen probleem wanneer het ROC evenveel BOL- als BBL-deelnemers heeft. Wanneer die verhouding echter ongelijk is, geeft dat wel problemen. Stel een ROC heeft 10.000 deelnemers in de BOL en 5.000 in de BBL. In de huidige situatie is de bekostiging: $(10.000 \times 10.000 + 5.000 \times 3.500 =)$ fl.117.500.000,-. In de situatie die de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstaat is dat als volgt: $(10.000 \times 6.750 + 5.000 \times 6.750 =)$ fl.101.250.000,-. Een gelijke bekostiging van BOL en BBL zal dan ook lang niet voor alle ROC's gunstig uitpakken.*

pas per 1 januari 2000 is ingevoerd. Ingrijpende interventies voor die tijd lijken de raad dan ook niet zinvol.

Aansluiting verticale beroepskolom

De raad sluit zich aan bij de opmerking van de Stuurgroep Evaluatie WEB dat ROC's capaciteit moeten vrijmaken om goede afspraken met het vmbo en het hbo in de regio te maken. Daarbij horen extra investeringen in de ontwikkeling van maatwerk. De doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs die verschenen is, biedt hiervoor de kaders. ROC's zijn – samen met het vmbo en het hbo - verantwoordelijk voor het slechten van de bestaande barrières die doorstroom belemmeren. Een doorlopende leerweg veronderstelt dat de in- en uitstroommomenten van de drie onderwijssoorten in de verticale kolom op elkaar aansluiten, maar ook dat doorstromers goed opgevangen worden. De raad hoopt dat daarbij ook aan de doorstroom binnen het mbo van niveau 1 en 2 naar niveau 3 en 4 en aan de doorstroomvariant van BBL naar duaal-hbo aandacht gegeven zal worden. Teneinde de aansluiting vmbo-mbo-hbo te verwezenlijken, zijn veel afstemmingsvarianten tussen de diverse onderwijsinstellingen denkbaar. De raad adviseert om samenwerkings- en fusiemogelijkheden van ROC's aan de onderkant (vmbo), de zijkant (Agrarische Opleidingscentra) en de bovenkant (hbo) middels de WEB (en WVO respectievelijk WHW) mogelijk te maken. Onderwijsinstellingen kunnen dan zelf de strategische afweging maken hoe in hun regio de aansluiting het beste gerealiseerd kan worden. Probleem daarbij is dat de aangeboden opleidingen en regio's van ROC's/AOC's en hogescholen niet één-op-één op elkaar aansluiten.

Aansluiting educatie-beroepsonderwijs

De raad hecht eraan dat de aansluiting tussen volwasseneneducatie en middelbare beroepsopleidingen verbeterd wordt. Daarbij is het van belang dat beide soorten onderwijs vanuit één centraal gezag bestuurd worden. De raad pleit ervoor volwasseneneducatie en middelbaar beroepsonderwijs voorlopig binnen de ROC's bijeen te houden. De WEB is op dit punt helder en adequaat.

De Stuurgroep Evaluatie WEB beoogt de bestuurslast voor onderwijsinstellingen die veroorzaakt wordt door de wijze van aansturing en bekostiging te reduceren. Vandaar dat de Stuurgroep adviseert de bevoegdheden van onderwijsinstellingen met betrekking tot de volwasseneneducatie te vergroten. De wijze van aansturing en bekostiging van de volwasseneneducatie zou gelijk gesteld moeten worden aan die van het middelbaar beroepsonderwijs. Dit betekent dat educatie door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) rechtstreeks aan ROC's bekostigd zou worden zonder interventie van lokale gemeenten. Zo wordt de huidige moeizame contractrelatie tussen instellingen en gemeenten weggenomen. Wel worden ROC's verplicht in overleg met gemeenten het educatieaanbod vorm te geven.

De raad wil bij deze oplossingsrichting enkele kanttekeningen plaatsen. De door de Stuurgroep gekozen oplossing impliceert dat de centrale overheid de lokale educatiebehoefte voldoende kent en daarop anticipeert. Dit lijkt echter niet altijd het geval. De verandering van de bekostigingsstroom was juist bedoeld om gemeenten te laten bepalen welk onderwijsaanbod men wilde voor deze specifieke categorie. In een later stadium is de systematiek van de inburgering daaraan toegevoegd. Dat nog niet alle gemeenten erin zijn geslaagd om hun aanbodsvraag helder te definiëren heeft ook te maken met de moeite die ROC's hebben om hun aanbod aan te passen aan de wensen

van gemeenten. Het voorstel om min of meer terug te keren naar de oude situatie, lijkt de raad geen goede oplossing. Het zou er immers toe kunnen leiden dat de receptiviteit van ROC's voor het aanbieden van gevraagd onderwijs eerder afneemt dan toeneemt. Het omgaan met een bekostiging vanuit diverse geldstromen is een kwestie van intern ROC-management. Een ander nadeel is dat het overhevelen van educatiebudgetten van lokale overheden naar onderwijsinstellingen niet past in het decentralisatiebeleid van centrale overheid naar lokale overheden.

Deze problematiek is dermate complex dat er in de ogen van de raad niet direct een goede oplossing voorhanden is. Het lijkt verdedigbaar om de diverse actoren nog enkele jaren de tijd te geven om beter in hun rol te groeien: gemeenten om een integraal, regionaal educatiebeleid te voeren en ROC's om met meerdere afnemers c.q. gemeenten te onderhandelen en deze te bedienen. In dit kader is de raad ingenomen met het initiatief van de VNG om de regierol van gemeenten te versterken. Op het moment dat de relaties tussen gemeenten en ROC's meer dan nu zijn uitgekristalliseerd, kunnen eventuele knelpunten ook beter verholpen worden. Nadere studie naar mogelijke oplossingen voor deze knelpunten is nodig.

Een ander punt voor nadere studie is volgens de raad de verplichte winkelnering. Het feit dat ROC's moeite hebben om vragen van gemeenten te duiden is wellicht een pleidooi om op termijn te bezien of de gedwongen winkelnering die er nu bestaat – gemeenten zijn verplicht om bij ROC's in te kopen - in discussie kan worden gebracht. Ook de Bve Raad pleit ervoor de verplichte aanbesteding in de komende tijd op zijn merites te bezien.¹⁸ Gemeenten zullen door aanbestedingsprocedures komen tot een keuze voor een aanbieder. Dit betekent dat zij bewuste keuzen in het definiëren van de vraag naar educatie moet maken: wil men voor grote groepen mensen één scholingstraject inkopen tegen een lagere prijs of is men bereid meer te betalen voor een individueel aanbod? ROC's worden hierdoor geprikkeld vraaggericht en resultaatgericht te werken, aangezien ze hierop worden afgerekend. Anderzijds zijn er argumenten om de gedwongen winkelnering, in ieder geval op de kortere termijn, te handhaven. Het opzetten en inrichten van onderwijs voor de vaak moeilijk grijpbare en kwetsbare groepen deelnemers vereist immers veel kunde en ervaring.

De raad beveelt daarom aan de huidige contractrelaties intact te laten en deze verder te laten ontwikkelen. De raad pleit er daarnaast voor dat er een oplossing gezocht wordt voor het feit dat onderwijsinstellingen in het kader van de inburgering contact moeten onderhouden met meerdere ministeries.

Vavo

De raad vindt het zinvol om te overwegen of de weeffout van de Kaderwet Volwasseneneducatie die in de WEB niet is hersteld te repareren en het vavo integraal onder te brengen onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), inclusief de bekostiging. Of dit ook betekent dat institutioneel de vavo-afdelingen van ROC's moeten worden losgeweekt kan daarbij worden bezien. Het huidige vavo –geëquipeerd om ook met moeilijke doelgroepen in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar om te gaan - kan dan eventueel als gespecialiseerde voorziening blijven bestaan.

¹⁸ *Bve Raad, Minder maar beter. Bve Raad, De Bilt, 2001, p. 6.*

Nadere studie naar de oorspronkelijke doelgroep van het vavo (in het kader van het concept 'een leven lang leren') is ook het nastreven waard. De raad acht het wenselijk dat deze doelgroep het leerrecht onder de WVO en daarmee een reguliere bekostiging verwerft. Volwassenen die hun onafgemaakte opleiding voortgezet onderwijs willen afmaken, zouden niet afhankelijk moeten zijn van het feit of een gemeente daarvoor geld binnen haar educatiebudget heeft gereserveerd. De raad pleit ervoor dat bestudeerd wordt wat mogelijkheden en onmogelijkheden op deze twee punten zijn.

Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten wat betreft het onderwijsaanbod (toegankelijkheid en maatwerk)

- Het is wenselijk dat het huidige bekostigingssysteem met één teldatum vervangen wordt door een systeem met meerdere teldata. De geplande evaluatie van de bekostiging in 2004 kan echter afgewacht worden.
- Diverse samenwerkings- en fusiemogelijkheden van ROC's aan de onderkant (vmbo), aan de zijkant (AOC's) en aan de bovenkant (hbo) moeten mogelijk worden gemaakt om het ontstaan van doorlopende leerlijnen in de verticale beroepsonderwijskolom te bevorderen. Onderwijsinstellingen kunnen dan zelf een strategische afweging voor een afstemmingsvariant maken.
- Gemeenten en instellingen moeten vooreerst nog de tijd worden gegund om beter in hun rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van volwasseneneducatie te groeien. Hierdoor zullen de werkelijke knelpunten helderder worden. Op termijn is nadere studie naar mogelijkheden om die knelpunten te ondervangen wenselijk. Het continueren van de verplichte aanbesteding bij ROC's zou dan tevens in debat gebracht kunnen worden.
- Voor het vavo is beantwoording van twee vragen wenselijk: wat zijn de (on-) mogelijkheden om de oorspronkelijke doelgroep van vavo leerrecht te geven en daarmee een reguliere bekostiging? en wat zijn voor- en nadelen van de optie om de groep 16-17 jarige deelnemers aan het vavo bij het voortgezet onderwijs te voegen?

B Aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt

De kwalificatiestructuur vormt het communicatiemiddel tussen bedrijfsleven en onderwijs. De raad acht het van belang de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse belanghebbenden, conform de WEB, helder te definiëren. Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het formuleren en legitimeren van beroepsprofielen. Vervolgens is het LOB ervoor verantwoordelijk om mede op basis van één of meerdere beroepsprofielen een kwalificatieprofiel op te stellen. Het onderwijs draagt tot slot zorg voor het invullen van opleidingsprogramma's op basis van de kwalificatieprofielen en voor de examinering ervan. Het groeien in deze rol en het opbouwen van expertise bij de diverse partijen vergt tijd. De raad signaleert spanningsvelden tussen de diverse actoren in deze keten, maar acht het prematuur om vergaande structuuraanpassingen voor te stellen. De in paragraaf 2.2.2 genoemde knelpunten vragen echter wel om bijsturing van de kant van de overheid.

De raad ondersteunt het initiatief van de Minister, de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (Acoa) en de Vereniging landelijke organen beroepsonderwijs (Colo) om te komen tot formats voor het opstellen van beroeps- en kwalificatieprofielen in termen van kernopgaven en competenties. Dit zal de inzichtelijkheid en de flexibiliteit van de kwalifi-

catiestructuur, maar ook de mogelijkheden voor EVC vergroten. Met het advies *Een wending naar kerncompetenties* (augustus 1999) aan de Minister heeft de Acoa het thema van de versterking van de kwalificatiestructuur onder de aandacht gebracht.¹⁹ Vanuit het denken in competenties heeft de Acoa formats opgesteld voor de ontwikkeling van beroepscompetentieprofielen, burgerschapscompetentieprofielen en kwalificatieprofielen. Het rapport van de Acoa is een eerste poging tot standaardisering van deze processen. De Minister, de landelijke organen (verenigd in Colo) en de Acoa hebben behoefte om de aanbevelingen van de Acoa te toetsen in de praktijk. Het Colo heeft hiertoe de regie in handen en heeft het ontwikkelingsplan kwalificatiestructuur *Naar een dynamische, flexibele en transparante kwalificatiestructuur* ingericht. Het ontwikkelingsplan vormt onder meer de paraplu voor projecten die het Acoa-format operationaliseren door beroepscompetentieprofielen en kwalificatieprofielen volgens het format op te stellen. Op deze wijze wordt getracht kennis en inzicht te verwerven in de mogelijkheden die het competentiedenken en de diverse formats bieden. Hieronder wordt eerst aangegeven wat het competentiedenken inhoudt en welke oplossingen het biedt voor de knelpunten omtrent de kwalificatiestructuur, gevolgd door de mening van de raad.

Competentiedenken

Zoals ook in het advies Koers BVE van de Onderwijsraad te lezen is, neemt de raad als uitgangspunt dat het middelbaar beroepsonderwijs opleidt tot brede beroepsbekwaamheid.²⁰ Het gaat hier om het geheel van competenties die iemand maken tot een gekwalificeerd beroepsbeoefenaar, waarbij 'breed' staat voor organisatie- of functie-overschrijdende bekwaamheden. Het competentiedenken legt de nadruk op het vermogen tot adequaat handelen in beroepssituaties, het oplossen van arbeidsrelevante opgaven en problemen in de beroepspraktijk en op de ontwikkelingsgerichtheid van dit vermogen. Het is bij het opstellen van beroepscompetentieprofielen van belang eerst de beroepssituatie goed in kaart te brengen. Dit kan door het benoemen van de kernactiviteiten en kernopgaven waarmee de beginnend beroepsbeoefenaar te maken krijgt. Op basis hiervan kan de vraag beantwoord worden over welke competenties de beroepsbeoefenaar moet beschikken teneinde de beroepstypische problemen goed aan te pakken. Door in een beroepscompetentieprofiel een integrale beroepssituatie te typeren worden de logica en samenhang tussen de benodigde competenties (kennisgebieden, vaardigheden, attituden en eigenschappen) getoond. De raad benadrukt hierbij dat een overzicht van benodigde competenties pas relevante informatie oplevert wanneer de context, dat wil zeggen de beroepspraktijk, duidelijk is. Een cursist moet immers zijn verworven competenties kunnen toepassen in de context van het beroep.

Beroepscompetentieprofielen vormen de basis voor goed middelbaar beroepsonderwijs en daarmee voor kwalitatief goede beroepsbeoefenaren. Het bedrijfsleven heeft met beroepscompetentieprofielen een middel in handen om ervoor te zorgen dat de opleidingen goed aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt. Naast beroepscompetentieprofielen dienen er ook leer- en burgerschapscompetentieprofielen opgesteld te worden. Hierin worden de competenties verwoord die een deelnemer nodig heeft voor het functioneren in de maatschappij en voor verder leren (leer- en loopbaancompetenties). Deze zijn in het kader van de noodzaak tot toenemende 'employability' en 'een leven lang leren'

19 **Adviescommissie voor Arbeidsmarkt en onderwijs, Een wending naar kerncompetenties: De betekenis van kerncompetenties voor de versterking van de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs. Acoa, Den Bosch, 1999.**

20 **Onderwijsraad, Koers BVE. Onderwijsraad, Den Haag, 2000, p. 7.**

van groot belang.

Op basis van beroeps-, leer- en burgerschapscompetentieprofielen worden de kwalificatieprofielen – ook in termen van competenties – opgesteld.

Gevolgen voor de kwalificatiestructuur

In de huidige situatie zijn landelijke organen verantwoordelijk voor de transformatie van beroeps-, leer- en burgerschapscompetentieprofielen naar een kwalificatieprofiel. Hiermee verschaft het landelijk orgaan inzicht aan onderwijsinstellingen over de vereisten waaraan een (beginnend) beroepsbeoefenaar moet voldoen. Wanneer de kwalificatieprofielen op basis van goede beroepscompetentieprofielen zijn opgesteld en in termen van competenties zijn verwoord, zal de transparantie en vergelijkbaarheid van de kwalificatiestructuur toenemen. De raad pleit ervoor te zoeken naar meer pragmatische en minder gedetailleerde kwalificatieprofielen, die echter wel de nodige relevante informatie over de benodigde competenties van de beginnende beroepsbeoefenaar en de beroepscontext verschaffen. De kwaliteit van het onderwijs moet gegarandeerd en dus toetsbaar blijven. Het opstellen van kwalificatieprofielen in termen van competenties in plaats van in termen van vakgebonden kennis, procedures, gebruikte materialen en handelingsalternatieven vergroot de houdbaarheid van de profielen voor de toekomst. Hierdoor hoeft herziening minder vaak plaats te vinden.

Onderwijsinstellingen moeten door de kwalificatiestructuur gestimuleerd worden om zelf naar goede en actuele invullingen van opleidingsprogramma's te zoeken. Dit betekent dat docenten zich blijvend op de hoogte moeten stellen van de beroepspraktijk.

Daartoe kunnen zij meer de samenwerking met het (regionale) bedrijfsleven zoeken om goed 'voeling' te houden met de actuele beroepspraktijk waarin studenten werkzaam zullen worden of reeds werkzaam zijn. Op deze manier vindt er kennisuitwisseling tussen onderwijs en bedrijfsleven plaats. Tevens kan het regionale bedrijfsleven meer invloed op het onderwijs en daarmee op de kwaliteit van hun toekomstige werknemers uitoefenen. Middels een goed kwaliteitszorgsysteem dient gewaarborgd te worden dat onderwijsinstellingen, meer specifiek docenten, deze geboden ruimte ook daadwerkelijk benutten.

De raad wijst er nadrukkelijk op dat de slag naar een kwalificatiestructuur in termen van competenties op de kortere termijn gemaakt zal moeten worden en verwijst daarbij als voorbeeld onder meer naar het niet-reguliere politie-onderwijs dat deze slag al binnen de huidige wettelijke kaders met succes realiseert.²¹ Het middelbaar beroepsonderwijs dient de ontwikkelingen die ook het bedrijfsleven doormaakt ten aanzien van competenties immers te kunnen bijbenen. Het tempo van de huidige ontwikkelingen op dit gebied ligt dan ook vrij laag. De raad pleit ervoor dat de overheid hierin zijn verantwoordelijkheid neemt en een 'kaderstellend overheidsbeleid' voert. In het kader van het bovenstaande vindt de raad dat de overheid op de kortere termijn moet aansturen op een kwalificatiestructuur die in termen van competenties is ingericht op basis van eenduidig geformuleerde beroepscompetentie- en kwalificatieprofielen. Daartoe dient de overheid een format en werkkader aan de sociale partners en de LOB's aan te bieden. Tevens adviseert de raad de Minister om zorg te dragen voor deskundigheidsbevordering van degenen die het onderhoud van de kwalificatiestructuur daadwerkelijk uitvoeren binnen de landelijke organen, van docenten die het onderwijs zodanig moeten inrichten dat deelnemers aan

21 *LSOP-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, Project Politieonderwijs. Apeldoorn, 2001.*

de kwalificatieprofielen nieuwe stijl voldoen, van de sociale partners die hun beroeps-competentieprofielen op een nieuwe leest moeten schoeien en van exameninstellingen die moeten zorgdragen voor goede examinering van de kwalificatieprofielen nieuwe stijl.

Aantal LOB's

De raad beschouwt een structuurinterventie als het terugbrengen van het aantal LOB's van 22 naar 4 – zoals de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstelt - niet als een optie om de huidige knelpunten op te lossen. Het van buitenaf ingrijpen in zelfstandige organisaties zal veel onrust geven, waardoor de werkelijke knelpunten niet opgelost worden maar veel eerder buiten beeld raken. Samengaan van LOB's is alleen aan de orde wanneer, op basis van inhoudelijke afwegingen, het initiatief bij de LOB's zelf ligt. Het belang van de mogelijkheden om het bedrijfsleven bij het onderhoud van de kwalificatiestructuur te betrekken is daarvoor een zwaarwegend argument. Beter lijkt het te investeren in het ontwikkelen van een gezamenlijk referentie- en denkkader en in dat proces tevens de samenwerking tussen LOB's te stimuleren. Daarbij moet nader bestudeerd worden hoe de interactie tussen branche, landelijk orgaan en opleidingsstelsel sneller, effectiever en efficiënter kan verlopen, zodat de duur van de 'koninklijke weg' aanzienlijk bekort wordt. De lange doorlooptijd van beroepsprofiel – kwalificatieprofiel – opleidingsprogramma lijkt zijn oorzaak onder meer te hebben in de bestuurlijke vormgeving van LOB's. Elk van de partijen (sociale partners en onderwijs) waakt in het proces voor zijn eigen belangen, wat kan leiden tot langdurige onderhandelingen. Een heldere implementatie van de rol- en taakverdeling van deze actoren moet ertoe leiden dat de kwalificatieprofielen meer aan de ontwerptafel dan aan de onderhandelingstafel kunnen worden opgesteld, wat de doorlooptijd ten goede komt.

Bekostiging LOB's

Het feit dat de bekostiging een parameter bevat die uitgaat van het aantal kwalificaties dat een landelijk orgaan beheert, creëert een situatie waarbij een landelijk orgaan er financieel belang bij heeft het aantal kwalificaties in zijn beheer te vergroten. Daarbij plaatst de raad de kanttekening dat 20% van het landelijke budget bestemd is voor uitvoering van taken op het gebied van de kwalificatiestructuur en externe legitimering. Het aantal opleidingen in beheer bij een LOB is hierbij de verdeelsleutel. De overige 80% is voor uitvoering van taken op het gebied van de beroepspraktijkvorming, waarbij de maatstaf het aantal leerbedrijven en het aantal gevulde BPV-plaatsen is.²² De problemen rondom de kwalificatiestructuur lijken dan ook niet puur op basis van de bekostigings-systematiek te verklaren. Niettemin acht de raad het verstandig dat de Minister zich bezint op eventuele alternatieve parameters die mogelijk geen ongunstige sturingsprikkel in zich hebben. Er zou tevens gekeken kunnen worden naar de mate waarin de diverse geldstromen (overheidsgelden, branchegelden en gelden uit commerciële activiteiten) binnen een LOB transparant zijn en helder worden verantwoord.

BOL-BBL

De raad hecht eraan dat er nadere studie gedaan zal worden naar de vraag in hoeverre de ongelijkwaardigheid in de praktijk van BOL- en BBL-diploma's curriculumgebonden dan wel persoonsgebonden oorzaken heeft. Het verschil in type deelnemer dat een BOL- of een BBL-opleiding volgt zou ook kunnen leiden tot een verschil in de mate van brede inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

²² *Regeling bekostiging landelijke organen voor het beroepsonderwijs onder de WEB. Gele katern, 1997, nr. 29, p. 57.*

Vrije ruimte

Onderwijsinstellingen zouden naar de mening van de raad de 20% vrije ruimte in het curriculum goed moeten benutten om samen met het regionale bedrijfsleven een betere afstemming van de opleidingsinhoud op de behoeften van de regionale arbeidsmarkt te kunnen bewerkstelligen.

Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten wat betreft de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

- Het opstellen van de kwalificatiestructuur in termen van competenties biedt goede mogelijkheden om de gesignaleerde knelpunten te ondervangen. Deze slag naar competenties zal op de kortere termijn gemaakt moeten worden. De overheid zal hiertoe een kaderstellend beleid moeten voeren. Dit betekent dat er een format en een gezamenlijk werkkader moet komen.
- Tevens is het wenselijk dat de Minister de deskundigheid van de diverse actoren ten aanzien van de 'kwalificatiestructuur nieuwe stijl' binnen de onderwijsketen bevordert.
- Samengaan van LOB's kan geschieden op initiatief van de LOB's zelf.
- In de bekostiging van LOB's moet gezocht worden naar parameters die niet op het aantal kwalificaties in beheer gebaseerd zijn.
- De vraag in hoeverre de ongelijkwaardigheid in de praktijk van BOL- en BBL-diploma's curriculumgebonden dan wel persoonsgebonden oorzaken heeft, verdient nadere studie.
- De vrije ruimte moet door ROC's optimaal benut worden om de aansluiting tussen onderwijs en regionale arbeidsmarkt te verbeteren.

3.3 Resultaatsevaluatie: opvattingen Onderwijsraad

Voor de examineringsproblematiek zijn door diverse actoren verschillende oplossingen aangedragen. Zowel de Stuurgroep Evaluatie WEB als de Stuurgroep Examens mbo kiezen voor fundamentele structuurinterventies om problemen rondom de examinering op te lossen (zie bijlage 2). De Stuurgroep Evaluatie WEB streeft naar een onafhankelijk certificeringsinstituut dat toeziet op de kwaliteit van de examens, met een Raad van Toezicht waarin onderwijs en sociale partners vertegenwoordigd zijn. Een opleiding mag alleen examineren als haar arrangement daartoe gecertificeerd is door een certificeringsinstituut. De Stuurgroep Examens mbo kiest voor een landelijk kwaliteitscentrum dat verantwoordelijk is voor het opstellen van algemene, landelijke kwaliteitsstandaarden voor examens van alle beroepsopleidingen. Daarnaast streeft zij naar sectorale examenplatforms die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van sectorspecifieke examenstandaarden. Hiertoe worden de eindtermen omgezet in toetstermen. Het landelijke kwaliteitscentrum is tevens verantwoordelijk voor het toetsen of de examenpraktijk van onderwijsinstellingen voldoet aan de landelijke en sectorspecifieke examenstandaarden. Beide stuurgroepen kiezen hiermee voor het in het leven roepen van nieuwe (zij het andersoortige) actoren naast de reeds bestaande actoren.

Externe legitimering

De raad wijst erop dat de huidige problematiek rondom de externe legitimering leert dat het instellen van instituties zonder expliciete regels en kaders niet tot het beoogde resul-

taat kan leiden. Na afweging van diverse mogelijkheden is in de WEB gekozen voor een systeem van externe legitimering. Daarbij werd een verdere invulling van de term externe legitimering aan de onderwijsinspectie overgelaten. Dit heeft ertoe geleid dat erkende exameninstellingen zelf kunnen aangeven wat zij als externe legitimering beschouwen. Hiermee is een diversiteit aan procedures ontstaan. Met deze constatering is het huidige concept externe legitimering in de ogen van de raad niet afgekeurd, het gebrek aan regels, kaders en heldere bevoegdheidsverdelingen voor exameninstellingen echter wel.

Verantwoordelijkheidverdeling

De beleidsnota Koers BVE van het ministerie van OCenW geeft voor het thema 'evenwicht in zelfsturing en verantwoording' aan dat partijen in het bve-bestel in een wederzijds systeem van 'checks and balances' moeten komen tot een dynamisch evenwicht waarin optimaal resultaat wordt bereikt.²³ De rijksoverheid draagt hierbij verantwoordelijkheid voor de werking van het geheel. De raad wijst erop dat de vraag naar de kaders die de overheid moet bieden om de verschillende partijen in een systeem van 'checks and balances' te kunnen laten functioneren wel gesteld dient te worden (zie bijlage 2). De raad benadrukt dan ook de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs en in dit kader de examinering. De overheid zou moeten definiëren wat de minimumeisen zijn die aan de examinering gesteld moeten worden. De overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs is kaderstellend voor onderwijsinstellingen en andere actoren. Daarmee is de autonomie van onderwijsinstellingen dus per definitie een relatieve autonomie. De raad hecht er daarnaast wel aan om – zoals de WEB beoogt – de autonomie van onderwijsinstellingen te maximaliseren binnen de overheidskaders. Concreet betekent dit dat onderwijsinstellingen voorlopig verantwoordelijk zijn en blijven voor de examinering, waarbij de Minister eindverantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Het instellen van nieuwe organisaties als een certificeringsinstituut of een landelijk kwaliteitscentrum en sectorale examenplatforms verhoudt zich slecht met deze autonomiegedachte. Nieuwe schakels in de onderwijsketen zullen de keten langer, complexer en moeilijker beheersbaar maken.

Examenkwaliteit

De raad stelt zich in eerste instantie terughoudend op ten aanzien van de genoemde voorstellen om nieuwe instanties in het leven te roepen die de kwaliteit van de examens moeten gaan waarborgen. In de nabije toekomst zal de raad met een separaat advies komen over examinering in onder andere de bve-sector. Hierin zal aandacht besteed worden aan mogelijke koppeling en ontkoppeling van opleidings- en examensystemen en aan nieuwe vormen van assessment en EVC-toetsing. De raad sluit niet uit dat het mogelijk is om de examinering in de bve-sector te verbeteren binnen de huidige structuur van externe legitimering, mits de overheid goede, landelijke standaarden formuleert voor exameninstellingen en duidelijke kaders en bevoegdheidsverdelingen tussen de actoren (onderwijsinstelling, exameninstelling, LOB en onderwijsinspectie) verwoordt. Hierbij kan de onderwijsinspectie de kwaliteit van de exameninstellingen controleren. Het omzetten van eindtermen in toetstermen door het kwaliteitscentrum examinering, zoals de Stuurgroep Examens mbo voorstelt, wijst de raad van de hand. Dit zou namelijk betekenen dat de koninklijke weg langer wordt in plaats van vereenvoudigd en ingekort.

23 **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Koers BVE: Perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Sdu, Den Haag, 2000.**

Professionaliteit instellingen

De raad adviseert te zoeken naar mogelijkheden om de professionaliteit binnen onderwijsinstellingen (en exameninstellingen) op het gebied van examinering te vergroten. Docenten moeten op de hoogte zijn van kwaliteitseisen rondom examinering en van nieuwe toetsvormen als proeven van bekwaamheid in het kader van competentiegestuurd onderwijs. Onderwijsinstellingen moeten in staat zijn een keuze te maken voor een exameninstelling op basis van een goed verantwoorde afweging tussen kwaliteit van de externe legitimering en kosten die daaraan verbonden zijn. De huidige negatieve consequenties van marktwerking moeten worden omgebogen naar positieve prikkels. Dit kan alleen als de afnemer – de onderwijsinstelling – zich als een veeleisende klant kan gedragen die weloverwogen keuzes maakt.

EVC's

Competenties kunnen in verschillende leeromgevingen worden ontwikkeld: op school, maar ook in de beroepspraktijk. Het competentiedenken plaatst het middelbaar beroeps- onderwijs daarmee in een spectrum waarin het één van de leeromgevingen is om competenties te verwerven. Vanzelfsprekend blijft het middelbaar beroeps- onderwijs een heel belangrijke leeromgeving. Deze visie op onderwijs en het verwerven van competenties plaatst de problematiek van EVC echter wel in een ander daglicht. Het erkennen van EVC's is een instrument om competenties die op een andere wijze dan via het middelbaar beroeps- onderwijs zijn verworven te kunnen vaststellen en honoreren. Een EVC bestaat tot op heden doorgaans uit een portfolio, de uitvoering van (praktijk)opdrachten, een assessment en een advies over een nog te volgen opleidingstraject. Vanwege de reeds genoemde kenmerken van de huidige kwalificatiestructuur (onderwijsgeoriënteerd, gedetailleerd, weinig houdbaar, slecht vergelijkbaar, enzovoort) zijn huidige EVC-trajecten ingewikkeld en lastig. Wanneer de kwalificatiestructuur echter in termen van competenties is geformuleerd, kunnen EVC's worden erkend met behulp van toetsinstrumenten die dan regulier zijn (bijvoorbeeld praktijktoetsen en assessments). De raad benadrukt nogmaals de noodzaak voor de Minister om dit ontwikkelingsproces van competentiedenken te stimuleren en aan te sturen.

Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten wat betreft resultaatsevaluatie

- De raad benadrukt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de examinering. Hiertoe dient zij kaders te bieden, waarbinnen de relatief autonome onderwijsinstellingen goed kunnen functioneren.
- De raad stelt zich terughoudend op ten aanzien van het in het leven roepen van nieuwe instanties die de kwaliteit van de examinering moeten waarborgen. De raad zal met een separaat advies over examinering komen. Daarin zal aandacht besteed worden aan de mogelijke (ont)koppeling van opleidings- en examensystemen en aan nieuwe vormen van toetsing.
- De professionaliteit van onderwijs- en exameninstellingen op het gebied van examinering moet vergroot worden. Hierdoor zullen actoren zich ook als betere marktpartijen kunnen opstellen.
- Nieuwe toetsinstrumenten moeten het erkennen van EVC's vergemakkelijken.

3.4 Institutionele context: opvattingen Onderwijsraad

In deze paragraaf geeft de raad zijn opvattingen over de oplossingsrichting die gekozen zou moeten worden voor de diverse knelpunten die zich in het institutionele veld van de bve-sector voordoen.

Positionering

De raad signaleert dat het vermijden van spanningsvelden tussen de diverse actoren lastig is, maar wel nagestreefd moet worden door een heldere implementatie van de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden en een goede aansturing door de overheid. Het introduceren van nieuwe instanties, zoals de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstaat, brengt het risico met zich mee dat de bve-sector nog onoverzichtelijker wordt. De implementatie van de WEB leert dat het jaren duurt voordat nieuwe instituten zijn gevormd en zijn gegroeid in hun rol. Dit, gecombineerd met het feit dat het evaluatiemoment nog erg vroeg is, weerhoudt de raad ervan om onvoorwaardelijk in te stemmen met een aantal structuurveranderingen die de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstelt.

De raad acht het van belang dat de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren duidelijk zijn en in de praktijk helder gescheiden blijven. Mede gezien de huidige knelpunten is de raad van mening dat de overheid een rol moet vervullen die verder gaat dan de regierol. De raad hecht aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de condities voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid is niet alleen verantwoordelijk voor het bestel, maar naast een adequate bekostiging ook voor de condities voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs dient net als het primair en voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheid van de Minister te zijn, waarover hij verantwoording aflegt aan maatschappij en politiek. De overheid zou moeten definiëren wat de minimumeisen zijn met betrekking tot de streef kwalificatie en de resultaatsevaluatie. De overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteitscondities van het onderwijs houdt in dat kaders worden gesteld voor onderwijsinstellingen en andere actoren. De Minister draagt er zorg voor dat het functioneren van de actoren binnen deze kaders met zekere regelmaat gemonitord en gerapporteerd wordt; de rol van de onderwijsinspectie is hierbij van belang. Daarmee is de autonomie van onderwijsinstellingen dus een relatieve autonomie. Het gaat om een samenspel van overheid, samenleving en instellingen, waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt.²⁴ Daarnaast acht de raad het van belang dat nagegaan wordt of in bepaalde gebieden geen sprake is van monopolievorming.

Vooralsnog ligt de verantwoordelijkheid voor het lokale onderwijsbeleid - en met name het beleid ten aanzien van deelnemers met onderwijsachterstanden en het vavo - bij de lokale overheden. De wettelijke kaders worden onder andere geboden door het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de Wet Integratie Nieuwkomers (WIN). Voor de uitvoering van het regionale educatiebeleid is een goede samenwerking met ROC's van belang. Met name voor kleinere gemeenten geldt dat regionale samenwerking met andere gemeenten hun slagkracht kan vergroten alsmede mogelijkheden en effectiviteit van het lokale educatiebeleid kan vergroten. Gemeenten en ROC's, zo lijkt het, hebben meer tijd nodig om in

²⁴ *Onderwijsraad, Koers BVE. Onderwijsraad, Den Haag, 2000, p. 3.*

hun nieuwe verantwoordelijkheden te groeien.

Op termijn is studie wenselijk naar mogelijkheden om de dan nog bestaande knelpunten op te lossen.

Met de invoering van de WEB is beoogd de responsiviteit van het onderwijsstelsel te vergroten. De raad benadrukt de noodzaak dat het middelbaar beroepsonderwijs een levendige relatie onderhoudt met zijn omgeving. Dit impliceert dat diverse actoren als bedrijfsleven, gemeenten, landelijke organen, andere onderwijssoorten en onderwijsinspectie niet op een afstand moeten worden gehouden, maar dat daarmee intensief wordt samengewerkt. Het doel van het middelbaar beroepsonderwijs (drievoudige kwalificering) brengt dit ook met zich mee. Van een ROC mag verwacht worden (zeker als de gemiddelde omvang van een ROC in ogenschouw genomen wordt) dat zij in staat is deze contacten te onderhouden.

Als de responsiviteit van het onderwijs ten aanzien van het bedrijfsleven vergroot dient te worden, dan betekent dit ook dat het bedrijfsleven in de verwezenlijking van dat streven een belangrijke rol speelt. De kennisuitwisseling tussen onderwijs en bedrijfsleven zal goed op orde moeten zijn. De WEB heeft voor de sociale partners een taak vastgelegd, namelijk het opstellen van beroepscompetentieprofielen. Hiermee kunnen de sociale partners een goede basis leggen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast kan het bedrijfsleven middels het invullen van de beroepspraktijkvorming een bijdrage leveren aan de onderwijsinhoud. Tot slot kan het onderwijs de vrije ruimte (20% van het lesprogramma) gebruiken om tegemoet te komen aan de wensen van de regionale arbeidsmarkt. Een goede kennis van deze wensen veronderstelt echter betrokkenheid van het bedrijfsleven. Het actief participeren in de vormgeving van deze drie zaken (beroepscompetentieprofielen, BPV en vrije ruimte) is in het belang van het bedrijfsleven. Beter onderwijs leidt immers tot goede werknemers in de regio. Om het niet-georganiseerde bedrijfsleven bij het onderwijs te betrekken, wijst de raad erop dat het van belang is dat de sociale partners (verenigd in een LOB) marktonderzoek verrichten op basis waarvan de kwalificatiestructuur wordt ingericht. ROC's moeten het regionale bedrijfsleven actief in kaart brengen en stimuleren tot bovengenoemde initiatieven.

Positie deelnemer

Eén van de belangrijkste actoren in het veld is de deelnemer zelf. De Stuurgroep Evaluatie WEB acht het wenselijk dat – naast het beroep op een rechter – er ook klachtrecht of arbitragemogelijkheden voor de deelnemer gecreëerd worden. De raad adviseert in het overheidsbeleid een accent te leggen op het stimuleren van maatwerk in het onderwijsaanbod en op de kwaliteit van dat aanbod. De raad zoekt met name naar onderwijsinhoudelijke correcties, boven bestuurlijk-juridische. Hiermee wijst de raad echter de voorstellen van de Stuurgroep om in een deelnemersstatuut (dat een samenvoeging van de onderwijsovereenkomst, de praktijkovereenkomst en de onderwijs- en examenregeling is) een klachtrecht voor deelnemers op te nemen, niet direct van de hand. De juridische en organisatorische consequenties moeten echter wel eerst onderzocht worden. De raad wijst er tevens op dat het risico van het introduceren van het rechtsvermoeden dat de verrichtingen van een BBL-deelnemer gelden als arbeid, zoals de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstelt, is dat bedrijven terughoudender worden in het creëren van BPV-plaatsen. De gevolgen van deze keuze dienen daarom zorgvuldig te

worden afgewogen. De Bve Raad en JOB hebben inmiddels aangekondigd een gezamenlijke visie te zullen ontwikkelen op een deelnemersstatuut en ook met voorstellen te komen. De raad beveelt in lijn met zijn eerdere advies *Positie van de deelnemer* aan dat de overheid dit initiatief ondersteunt en vooral de positie van de deelnemer versterkt.²⁵

Informatiestromen

Het lijkt de raad zinvol de informatiestromen tussen de betrokken actoren (nader) te bestuderen, na te gaan welke informatiebehoefte er bij betrokkenen feitelijk bestaan en deze informatiestromen verder te kanaliseren. De raad plaatst echter de kanttekening dat van ROC's verwacht mag worden dat zij beschikken over een managementinformatiesysteem waarmee zij voldoende inzicht hebben in relevante gegevens van deelnemers. De invoering van het onderwijsnummer acht de raad daarbij een goed hulpmiddel.

Kwaliteitszorg

De raad hecht aan een zo groot mogelijke autonomie van ROC's, ook op het gebied van de bedrijfsvoering en de verantwoordelijkheidsverdeling.²⁶ De Stuurgroep Evaluatie WEB stelt zich tevens op dit uitgangspunt, maar stelt wel voor de WEB te wijzigen opdat een heldere bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt geregeld tussen het College van Bestuur (CvB) van een onderwijsinstelling enerzijds en een Raad van Toezicht anderzijds. Dit betekent dat het besturen en toezichthouden niet meer beide bij een Raad van Toezicht worden ondergebracht, maar bij het CvB respectievelijk de RvT. Dit alles om het toezicht van ROC's te verbeteren. Het CvB wordt dan het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling, maar daarboven wordt een Raad van Toezicht ingesteld. Deze dient onder meer het instellingsplan van het CvB goed te keuren. Dit instellingsplan vervangt het huidige kwaliteitszorgplan. Daarnaast komt er een verplichting een jaarverslag op te stellen dat openbaar is voor de onderwijsinspectie en de hele samenleving. Hiermee wordt het toezicht op de kwaliteitszorg nog een organisatieniveau hoger gelegd. De Onderwijsraad is van mening dat een organisatiestructuur voor ROC's met een Raad van Toezicht en een College van Bestuur – zoals door de Stuurgroep Evaluatie WEB en ook de Bve Raad beschreven is - wenselijk is. De rollen en verantwoordelijkheden binnen een ROC worden op deze manier beter onderscheiden. De raad deelt de opvatting van de Minister dat meer verantwoordelijkheid en zelfsturing ook meer publieke verantwoording met zich meebrengt.

De raad acht een wetswijziging die het mogelijk maakt dat het bevoegd gezag bij het CvB komt te liggen verstandig, maar hij ziet geen noodzaak om deze constructie als verplichtend op te leggen. Deze voorgestelde wetswijziging strookt niet met het uitgangspunt 'vrijheid van inrichting van scholen'. Het voorstel betekent een beperking van de bestuurlijke constructiemogelijkheden, waarvoor de WEB nu juist ruimte liet. Daarbij dient opgemerkt te worden dat veel ROC's al zelf voor een organisatiestructuur met een Raad van Toezicht gekozen hebben. Daarnaast heeft de Bve Raad in zijn visie-notitie een helder beeld geschetst van een goede bestuurlijke inrichting van een ROC, wat zeker zijn effect in het bve-veld zal hebben.²⁷ De raad pleit ervoor om in eerste instantie het initiatief bij de sector zelf te laten. De veronderstelling van de Stuurgroep Evaluatie WEB achter de voorgestelde oplossing van de problemen omtrent kwaliteitszorg is niet helemaal juist, namelijk dat wanneer kwaliteitszorg aangestuurd wordt vanuit de

26 ***De raad zal hier in het najaar van 2001 in een advies over autonomie, beleidsvoerend vermogen en de bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs nader op ingaan.***

27 ***Bve Raad, Visie Bve Raad op meervoudige publieke verantwoording. Bve Raad, De Bilt, 2001.***

top, het dan met de kwaliteit van het onderwijs wel goed komt. Het CvB kan initiëren en stimuleren en dient tevens goede kaders te bieden, maar kwaliteit en kwaliteitszorg moet uiteindelijk door docenten en praktijkbegeleiders geleverd en gedragen worden. Tenslotte zou binnen het huidige streven van de overheid naar deregulering niet in eerste instantie gekeken moeten worden naar oplossingen middels regelgeving. Veeleer zou bekeken moeten worden of alternatieve instrumenten denkbaar zijn.

De raad pleit ervoor dat kwaliteitszorg hoog op de agenda van het bve-veld komt. De overheid en onderwijsinspectie kunnen CvB's stimuleren om hun docenten nadrukkelijker aan te spreken op kwaliteitszorg en hen daarvoor tevens de juiste kaders en methodieken aanreiken. Daarnaast dient er door overheid en instellingen geïnvesteerd te worden in de professionaliteit van het personeel op het gebied van kwaliteitszorg, aangezien het personeel de prestaties moet leveren. Om te waarborgen dat bovenstaande waargemaakt wordt, is de raad met de Stuurgroep Evaluatie WEB van mening dat het goed is om de mogelijkheid van het introduceren van een accrediteringssysteem analoog aan het hoger onderwijs nader te bekijken. Hierbij dienen echter ook mogelijke alternatieven in ogenschouw genomen te worden. De raad is in principe geen groot voorstander van het in het leven roepen van nieuwe instanties in de bve-sector. Enige verankering van kwaliteitszorg in onderwijsinstellingen dient echter wel nagestreefd te worden. De raad heeft in het advies HOOP 2000 aangegeven dat accreditatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verschillende functies van kwaliteitszorg (het verbeteren van het primaire proces, het afleggen van verantwoording en het leveren van informatie) en aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg gericht op onafhankelijkheid, transparantie en maximale variëteit.²⁸ Bij nadere studie naar de mogelijkheden van accreditering zou ook bekeken kunnen worden in hoeverre de werkwijze en expertise van de Raad voor de Accreditatie aanknopingspunten en handreikingen biedt voor de mogelijke introductie van accreditatie in de bve-sector.

Beroepspraktijkvorming

De raad pleit ervoor het kader van taken en verantwoordelijkheden rondom de BPV aan te scherpen, aangezien het belang van leren in de praktijk toeneemt. Steeds meer onderdelen van het curriculum worden in de vorm van BPV georganiseerd. Duaal leren kan immers ook een goed alternatief vormen voor eerder genoemde risicogroepen. Het moet daarom helder zijn wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het leren op de werkplek.

De raad is van mening dat LOB's hun taak om adequate BPV-plaatsen te leveren verder moeten optimaliseren. Zij zijn verantwoordelijk om in het algemeen de kwaliteit van een leerbedrijf vast te stellen. In deze verantwoordelijkheid kunnen zij zelf kiezen voor diverse hulpmiddelen. De Stuurgroep Evaluatie WEB stelt onder andere het opleiden van bedrijfsopleiders en het certificeren van leerbedrijven voor. De raad plaatst bij dit laatste de kanttekening dat hij in principe geen voorstander is van het oprichten van nieuwe instanties – bijvoorbeeld een certificeringsinstituut – aangezien dat leidt tot meer spelers in de bve-sector. Momenteel functioneert de driehoeksrelatie tussen LOB's, onderwijsinstellingen en bedrijven nog niet optimaal. Een vierhoeksrelatie met een toegevoegd certificeringsinstituut waarvan het takenpakket nog niet goed ingekaderd is, is volgens de

²⁸ *Onderwijsraad, HOOP 2000. Onderwijsraad, Den Haag, 1999. Onderwijsraad, Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs. Onderwijsraad, Den Haag, 2000.*

raad geen directe reden om grote verbetering te verwachten.

De raad pleit ervoor dat de drie partijen (ROC's, LOB's en bedrijfsleven) elkaar direct en sneller op hun verantwoordelijkheden aanspreken. Deze drie partijen zouden een gezamenlijke kwaliteitsstandaard overeen kunnen komen. Deze kwaliteitsnorm kan dan door een ieder vanuit zijn positie worden nageleefd. De raad is van mening dat de overheid hier het voortouw zou moeten nemen om met de bve-sector te komen tot gezamenlijke kwaliteitsstandaarden.²⁹ De LOB's hebben een inspanningsverplichting voor het leveren van een voldoende aantal BPV-plaatsen van voldoende kwaliteit. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor het invullen van een kwalitatief goede BPV-plek. Veel bedrijven investeren in een gunstig leer- en werkklimaat voor hun medewerkers en daarmee ook voor stagiaires. Bedrijven zijn veelal in staat om meer verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van de leerwerkplaats en het organiseren van werk. Zeker bij BPV-plaatsen in de BBL zou dit het geval moeten zijn, aangezien een BBL-deelnemer in het bedrijf niet alleen de positie van een leerling maar ook van een werknemer heeft. Om te garanderen dat de werkplek ook daadwerkelijk een goede leeromgeving is, dient het LOB regelmatig te toetsen of het leerbedrijf blijft voldoen aan de afgesproken kwaliteitsnorm. Daarbij dient er gezocht te worden naar andere erkennings- c.q. accrediteringsmogelijkheden, voor zover LOB's niet in staat blijken alle leerbedrijven met de nodige regelmaat te bezoeken, respectievelijk dient het begrip 'leerbedrijf' herzien te worden.

Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor het verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op de praktijk, naast de begeleiding die het bedrijf op de werkplek moet bieden. De beroepspraktijkvorming dient beter in het onderwijskundige concept te worden geïntegreerd. Daartoe moeten onderwijsinstellingen de communicatie met leerbedrijven verbeteren. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de begeleiding van deelnemers op een BPV-plek. Het beoordelen van het geleerde op de werkplek dient in samenwerking met de praktijkbegeleider door de docent uitgevoerd te worden. De raad pleit ervoor het geleerde op school en op de werkplek integraal te toetsen. Zorgvuldige afstemming tussen docenten en praktijkbegeleiders en overeenstemming over beoordelingscriteria zijn hierbij van belang. Het management van een ROC dient de kwaliteit van de begeleiding van de BPV dan ook een hoge prioriteit binnen de organisatie te geven.

29 *De raad tekent hierbij aan dat het Colo hiertoe een strategieproject Kwaliteitsinstrument BPV heeft afgerond. Een werkgroep vanuit de landelijke organen gaf twee jaar lang een impuls aan de kwaliteitsverbetering van de beroepspraktijkvorming. Intussen zijn tal van initiatieven op gang gekomen om leerbedrijven te ondersteunen bij hun opleidingspraktijk en opleidingsbeleid, bijvoorbeeld middels een 'quick quality scan'. Daarbij past ook een verdere uitbouw van de rol van consulent/opleidingsadviseur.*

Opvattingen Onderwijsraad over het oplossen van de knelpunten wat betreft de institutionele context

- De raad stelt zich in principe terughoudend op over het in het leven roepen van nieuwe instanties in de bve-sector. De bve-sector is momenteel al complex genoeg. De taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren dienen duidelijk te zijn en in de praktijk ook helder gescheiden te worden. De overheid moet hiertoe de kaders bieden en indien nodig actief bijsturen.
- Er moet nagegaan worden of in bepaalde gebieden geen ongewenste monopolievorming gaat optreden. Lopende initiatieven om de positie van de deelnemer te versterken kunnen krachtig ondersteund worden.
- Nadere studie naar rationalisatiemogelijkheden van diverse informatiestromen in het bve-veld is wenselijk.
- De raad vindt een organisatiestructuur met een Raad van Toezicht en een CvB op basis van een wetwijziging voor een ROC wenselijk, maar vindt dat het initiatief hiervoor bij de instellingen zelf hoort te liggen.
- Kwaliteitszorg moet hoog op de agenda van de bve-sector gezet worden. De mogelijkheden van accrediteringssystemen in de bve dienen nader bestudeerd te worden.
- BPV is een steeds belangrijker onderdeel van het curriculum. De raad ziet geen heil in het oprichten van een certificeringsinstituut voor de BPV. Binnen de huidige structuren moet gezocht worden naar een betere erkennings- c.q. accrediteringssystematiek of naar een herziening van het begrip 'leerbedrijf'. Er dient een gezamenlijke kwaliteitsstandaard opgesteld te worden. De overheid heeft hiertoe een duidelijke taak.

4 Aanbevelingen Onderwijsraad

Dit hoofdstuk geeft een korte samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen van de Onderwijsraad over de werking van de WEB in de praktijk. In paragraaf 4.1 zijn deze aanbevelingen in schema gezet. In paragraaf 4.2 worden een aantal majeure onderwerpen toegelicht die in de toekomst om nadere studie vragen. Tot slot worden in paragraaf 4.3 nog enkele overkoepelende conclusies verwoord.

4.1 Samenvattend schema

De raad heeft in hoofdstuk 2 de WEB vanuit een onderwijsinhoudelijk perspectief geëvalueerd op de domeinen streefkwalificatie, resultaatevaluatie en institutionele context. Hierbij zijn allerlei knelpunten besproken die in hoofdstuk 3 van een oplossingsrichting zijn voorzien. Deze knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen zijn echter niet allemaal van gelijksoortig gewicht. Ze variëren in ingrijpendheid en consequenties ervan voor de bve-sector. Er kan met name ook een onderscheid gemaakt worden naar de termijn waarop aanpassing nodig is. Vier problemen vragen hierbij om aparte aandacht; deze worden in paragraaf 4.2 besproken. De overige knelpunten waarvoor oplossingen gezocht moeten worden zijn in het onderstaande overzicht als volgt geordend:

- onderwerpen die in de huidige situatie om een verdere implementatie van de WEB vragen;
- onderwerpen die op kortere termijn binnen de huidige wettelijke kaders van de WEB om actualisering vragen; en
- onderwerpen die in aanmerking komen voor nadere discussie, studie of advies en op langere termijn eventueel om herziening/herontwerp van de WEB vragen.

Ten aanzien van de laatste categorie merkt de raad op dat het voor herziening/herontwerp van de WEB nog te vroeg is. Tevredenheid over het functioneren van de WEB verschilt per instelling en per richting en dit rechtvaardigt dat wettelijke en fusiegebonden innovaties de tijd moet worden gegeven. Voor een groot aantal van de gesignaleerde knelpunten kunnen eerst oplossingen binnen de huidige wettelijke kaders gezocht worden. Op termijn zouden wijzigingen in de bve-sector nodig kunnen zijn die ook wetswijzigingen met zich meebrengen. Deze wetswijzigingen zouden echter eerst van grondige studie en/of advies moeten worden voorzien, waarbij in het geval van een invoering van een bekostiging met meerdere teldata de geplande evaluatie in 2004 afgewacht kan worden.

	Bevordering verdere implementatie WEB (optimalisering huidige situatie)	Actualisering binnen huidige kaders WEB (bijstelling op kortere termijn)	Herziening/herontwerp WEB op basis van nadere discussie/studie/advies (bijstelling op langere termijn)
--	--	---	---

Streefkwalificatie	<p>Deskundigheidsbevordering van en gunnen van meer tijd aan gemeenten en ROC's om in hun rol ten aanzien van educatie te groeien</p> <p>Eventuele stimulering van samengaan LOB's op initiatief LOB's zelf</p> <p>Bevordering van optimale benutting van 20% vrije ruimte om afstemming met de regionale arbeidsmarkt te bewerkstelligen</p>	<p>Bevordering van doorlopende leerlijnen in de verticale beroepsonderwijskolom door samenwerkingsverbanden aan onderkant (vmbo), zijkant (AOC's) en bovenkant (hbo) mogelijk te maken</p> <p>Bijstelling van de kwalificatiestructuur in termen van competenties</p> <p>Deskundigheidsbevordering in werken met 'kwalificatiestructuur nieuwe stijl'</p>	<p>Invoering van bekostigingssysteem met meerdere teldata (afwachten geplande evaluatie in 2004)</p> <p>Uitvoering studie positionering verantwoordelijkheden en actoren ten aanzien van educatie(beleid)</p> <p>Discussie verplichte aanbesteding voor educatie</p> <p>Uitvoering studie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ invoering leerrecht volwassen vavo-deelnemers met als gevolg reguliere bekostiging ▪ plaatsing vavo-deelnemers 16/17 jaar bij educatie of vo <p>Uitvoering studie naar bekostigingssysteem LOB's</p> <p>Uitvoering studie naar oorzaken ongelijkwaardigheid BOL- en BBL-diploma's in de praktijk</p>
Resultaatsevaluatie	<p>Formulering van kaders voor minimumeisen aan de examinering</p> <p>Vergroting van de professionaliteit van onderwijs- en exameninstellingen op het gebied van examinering</p>	<p>Ontwikkeling van nieuwe toetsinstrumenten, mede ten behoeve van EVC's</p>	<p>Oplevering separaat advies over examinering door de Onderwijsraad</p>

Institutionele context	Verheldering scheiding taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren	Zoeken naar betere erkennings- c.q. accrediteringsmogelijkheden voor BPV of naar een herziening van het begrip 'leerbedrijf' binnen de huidige structuren	Instelling studie naar rationalisatiemogelijkheden van de diverse informatiestromen in de bve-sector
	Ondersteuning initiatieven om positie van de deelnemer te verstevigen	Nagaan of in bepaalde gebieden geen ongewenste monopolievorming gaat optreden	Instelling studie naar mogelijkheden voor accreditatiesystemen in de bve-sector
	Plaatsing van kwaliteitszorg hoog op de bve-agenda		
	Opstelling van gezamenlijke kwaliteitsstandaarden voor BPV		
	Eventuele stimulering van organisatiestructuur RvT en CvB (op basis van een wetswijziging) op initiatief ROC's zelf		

De raad merkt nog op dat een groot aantal van de hierboven beschreven aanbevelingen door de overheid geïnitieerd dienen te worden. Alhoewel de raad van mening is dat instellingen ruimte gegeven moet worden om zich binnen de kaders van de WEB verder te ontwikkelen, heeft hij wel punten van zorg over de richting en het tempo waarin deze ontwikkelingen zullen verlopen. In dit kader lijkt het de raad verstandig dat ROC's/AOC's op een groot aantal van de bovengenoemde punten informatie verschaffen in hun publieke verantwoordingsdocumenten waardoor goede monitoring van de ontwikkelingen mogelijk is. Ook hiertoe ligt het initiatief bij de Minister(s).

De bve is een sector met veel actoren die onderling afhankelijk zijn, waardoor een nauwe samenwerking vereist is. De raad signaleert dat het vermijden van spanningsvelden tussen de diverse actoren lastig is. Er dient echter wel een heldere implementatie van de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden nagestreefd te worden alsmede een goede aansturing door de overheid die heldere kaders biedt. Het introduceren van nieuwe instanties maakt de bve-sector naar het oordeel van de raad niet overzichtelijker. De implementatie en evaluatie van de WEB leert dat het jaren duurt voordat nieuwe instellingen zijn gevormd en zijn gegroeid in hun rol. Dit, gecombineerd met het feit dat het evaluatiemoment nog vroeg is, weerhoudt de raad ervan een aantal structuurveranderingen die de Stuurgroep Evaluatie WEB voorstelt te onderschrijven.

4.2 Majeure vraagstukken voor nadere studie

In dit advies is herhaaldelijk gesteld dat een aantal zaken nog niet genoeg is uitgekristalliseerd rondom de implementatie van de WEB. Onder de onderwerpen in het bovenstaande schema bevinden zich enkele – in de ogen van de raad - majeure vraagstukken waarvan nu reeds is te voorzien dat nadere studie van belang is.

Majeure vraagstukken die naar de mening van de raad een nadere studie verdienen zijn:

1 Kwalificatiestructuur op basis van competenties

De slag naar competenties moet zorgvuldig gemaakt worden met een duidelijkere aansturing door de overheid dan nu het geval is. Er zijn veel actoren bij dit ontwikkelingstraject betrokken. Hierdoor is de kans groot dat de eenduidigheid van begrippen en de eenvoud van structuren snel zoek raken. Een krachtige coördinerende en besluitvaardige rol van de overheid is dan ook gewenst, zodat de bve-sector op de kortere termijn aan de slag kan met een 'kwalificatiestructuur nieuwe stijl'. Daarbij moet in de gaten gehouden worden dat de slag naar competenties niet alleen gevolgen voor het onderwijskundige concept heeft, maar ook voor de wijze van examineren.

2 Examinering

Wat betreft de examinering zal de overheid moeten zorgen voor goede landelijke standaarden voor exameninstellingen en duidelijke kaders en bevoegdheidsverdelingen voor andere actoren. De Onderwijsraad zal met een separaat advies over examinering in de verschillende onderwijssectoren komen, waaronder de bve-sector. Hierin zal aandacht besteed worden aan een mogelijke (ont)koppeling van opleidings- en examensystemen en aan nieuwe vormen van toetsing. In het verlengde hiervan zal de overheid ervoor moeten zorgen dat er een gezamenlijke kwaliteitsstandaard overeengekomen wordt voor de beroepspraktijkvorming die vervolgens door alle partijen wordt nageleefd.

3 Aansturing educatie

De raad acht het voor de aansturing van de educatie mogelijk dat de diverse actoren nog enkele jaren de tijd krijgen om beter in hun rol te groeien: gemeenten om een integraal, regionaal educatiebeleid te voeren en ROC's om met meerdere afnemers c.q. gemeenten te onderhandelen en deze te bedienen. Op het moment dat deze relaties meer dan nu zijn uitgekristalliseerd, worden ook knelpunten die niet binnen de huidige kaders te verhelpen zijn helderder. Nadere studie naar mogelijke oplossingen voor deze knelpunten is dan nodig, waarbij apart aandacht wordt gevraagd voor inburgering als onderdeel van educatie.

4 Wetswijzigingen op termijn

Op dit moment is onduidelijk in hoeverre wenselijke onderwijsinhoudelijke bijstellingen met name op de langere termijn beperkt worden door de bestaande wetgeving. Ofschoon de juridische invalshoek in dit advies bewust niet centraal staat, lijkt hier toch evenzeer sprake van een majeur vraagstuk dat op termijn nadere aandacht verdient.

De raad heeft hierbij voor ogen dat het vraagstuk van de kwalificatiestructuur op basis van competenties en het vraagstuk van de examinering zo spoedig mogelijk in studie worden genomen. Het vraagstuk van de aansturing van de educatie en eventuele wetswijzigingen op termijn vragen binnen twee tot drie jaar om nadere studie.

4.3 Tot slot

Het voorgaande overziende trekt de Onderwijsraad de conclusie dat de WEB op hoofdlijnen redelijk goed werkt. De Stuurgroep Evaluatie WEB heeft dit eerder in haar evaluatierapport *De WEB: naar eenvoud en evenwicht* geconstateerd en de raad deelt deze conclusie.

De Stuurgroep Evaluatie WEB stelt in haar eindrapport dat zij een lans breekt voor sterkere coördinatie in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Zoals door de raad in dit advies is gesteld zoekt de Stuurgroep de uitwerking van deze coördinatie met name in structuurinterventies. De raad beoogt eveneens een sterkere coördinatie in de bve-sector, maar pleit vooral voor onderwijsinhoudelijke verbeteringen die voor een groot deel binnen de huidige wettelijke kaders vormgegeven kunnen worden. De raad kiest ervoor om eerst aan aanpassingen binnen de gegeven wettelijke kaders te werken alvorens meer ingrijpende interventies voor te stellen. Daarnaast heeft de raad een aantal majeure vraagstukken benoemd die nadere studie verdienen.

De raad benadrukt dat voor het merendeel van de genoemde knelpunten geldt dat de WEB daarvoor niet zelf de oorzaak is. De WEB geeft voldoende ruimte voor verschillende onderwijsinhoudelijke verbeteringen en biedt daarnaast voldoende ruimte aan de verschillende actoren in de bve-sector die daarbij betrokken zijn. Veel eerder is het zo dat met behoud van de autonomie van onderwijsinstellingen op een aantal punten meer sturing door de overheid wenselijk is met als doel een beter functionerende bve-sector.

Het moment van evaluatie van de WEB is nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de vraag of het lukt om deelnemers een drievoudige kwalificering (voor de beroepspraktijk, voor verder leren en voor het functioneren in de maatschappij) te geven. De raad hoopt dat met de invoering van het onderwijsnummer betere en snellere evaluaties mogelijk zijn, met name van de in-, door- en uitstroomgegevens van onderwijsdeelnemers. Speciale aandacht van het ministerie van OCenW voor het bewerkstelligen van de beschikbaarheid van middelen om in de toekomst een dergelijke evaluatie op eenvoudige wijze te kunnen uitvoeren, is gewenst.

Bijlagen

Bijlage 1: Procedure evaluatie WEB

Op 15 juni 1999 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) een onafhankelijke evaluatiecommissie, de Stuurgroep Evaluatie WEB, in het leven geroepen. Deze had tot taak de werking van de wet in beeld te brengen, toegespitst op de wettelijke instrumenten en de actoren die in het stelsel van de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) centraal staan. De Minister heeft hiervoor zeven te evalueren thema's benoemd:

Thema 1:	Voldoen aan maatschappelijke vraag, aansluiting onderwijs-arbeid
Thema 2:	Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer
Thema 3:	Kwaliteit en niveau van het onderwijs- en educatie-aanbod en van de examens
Thema 4:	Doelmatigheid van leerwegen: intern en extern rendement
Thema 5:	Aansluiting tussen stelsels
Thema 6:	Zelfsturend stelsel, autonomie instellingen, kwaliteitszorg
Thema 7:	Andere bestuurlijke verhoudingen, vermindering bestuurslast

Aansluitend heeft de Stuurgroep evaluatievragen geformuleerd. Vervolgens heeft de Stuurgroep aan verschillende wetenschappelijke instituten onderzoekopdrachten gegeven om de evaluatievragen te beantwoorden. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn gepubliceerd in acht themarapporten (thema 1 resulteerde in twee rapporten).³⁰

De Minister heeft de Stuurgroep daarnaast gevraagd om op basis van de uitkomsten van de themarapporten een eigen advies te schrijven over de evaluatie van de WEB. De Stuurgroep heeft haar voorlopige bevindingen vervolgens neergelegd in de discussienotitie *Kernproblemen met de WEB*. De Stuurgroep heeft deze discussienotitie op 11 april 2001 in een hoorzitting aan de belangrijkste actoren in het stelsel van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) voorgelegd. De Stuurgroep beoogde met de hoorzitting zicht te krijgen op de meningen van de belanghebbende organisaties over haar bevindingen. De inbreng van de organisaties tijdens de hoorzitting zijn door de Stuurgroep betrokken bij het schrijven van haar eindrapport.

De Stuurgroep Evaluatie WEB heeft haar eindrapport *De WEB: naar eenvoud en evenwicht* op 22 juni 2001 aan de Minister aangeboden.³¹ In dit rapport formuleert de Stuurgroep acht kernproblemen met een oplossingsrichting.

- 30 1a. Brandsma, J., *Leren kwalificeren: De inhoudelijke aansluiting van beroepsonderwijs en educatie op de maatschappelijke vraag*. JB&A, Wateringen, 2001.
1b. Heijke, H. (red.), *De WEB tussen vraag en aanbod*. JB&A, Wateringen, 2001.
2. Doets, C. en A. Westerhuis (red.), *Voldoen aan individuele vraag, toegankelijkheid, positie deelnemer*. JB&A, Wateringen, 2001.
3. Nieuwenhuis, L. (red.), *Kwaliteit getoetst in de BVE*. JB&A, Wateringen, 2001.
4. Velden, R. van der (red.), *Toegankelijkheid, intern rendement en doorstroom*. JB&A, Wateringen, 2001.
5. Bruin, E. de, *Aansluiting tussen stelsels*. JB&A, Wateringen, 2001.
6. Kastanje, P. (red.), *Zelfsturend stelsel, autonomie instellingen, kwaliteitszorg*. JB&A, Wateringen, 2001.
7. Leenknegt, G.-J. (red.), *Bestuurlijke en juridische aspecten van de WEB*. JB&A, Wateringen, 2001.
- 31 *Stuurgroep Evaluatie WEB, De WEB: naar eenvoud en evenwicht. Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB*. JB&A, Wateringen, 2001.

De acht kernproblemen die de Stuurgroep identificeert, zijn:

- Kernprobleem 1: De landelijke kwalificatiestructuur beroepsonderwijs
- Kernprobleem 2: Aansturing van de BPV (beroepspraktijkvorming)
- Kernprobleem 3: Externe legitimering en kwaliteit van de examens
- Kernprobleem 4: Toegankelijkheid en maatwerk
- Kernprobleem 5: Positie van de deelnemer
- Kernprobleem 6: Intern en extern toezicht
- Kernprobleem 7: Aansturing van de volwasseneneducatie
- Kernprobleem 8: Toepassing van tijdelijke regelgeving

De uitkomsten van de analyses van de Stuurgroep in haar eindrapport *De WEB: naar eenvoud en evenwicht* op deze acht thema's wordt op hoofdlijnen samengevat in bijlage 2.1.

Op 6 juli heeft de Minister op het eindrapport van de Stuurgroep gereageerd met een gespreksnotitie die aan belanghebbende partijen in de bve-sector is toegezonden³²; deze notitie bevat een eerste inhoudelijke reactie op het rapport van de Stuurgroep en dient als basis voor overleg met de verschillende actoren (zie ook bijlagen 2.1). Daarnaast heeft de Minister op 26 juni 2001 over de werking van de WEB advies gevraagd aan de Onderwijsraad (BVE/B/2001/11069). Het advies van de raad levert een bijdrage aan de totstandkoming van het definitieve standpunt van de Minister over de werking van de WEB in de praktijk van het bve-veld. De Minister zal zijn definitieve standpuntbepaling in de vorm van een verslag in oktober/november 2001 aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal aanbieden.

32 *Gespreksnotitie Evaluatie WEB, BVE/B/2001/24053, d.d. 6 juli 2001.*

Bijlage 2: Producten rond de WEB-evaluatie

In deze bijlage komen een aantal belangrijke rapporten aan de orde die rond de evaluatie van de WEB zijn uitgekomen. Het gaat hierbij allereerst om het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB (zie ook bijlage 1). In bijlage 2.1 wordt een korte samenvatting van dit eindrapport gegeven; in hoofdstuk 2 van het advies *Over WEB en werkelijkheid: Een tussenstand* is per onderwerp dieper op de conclusies en aanbevelingen van de Stuurgroep ingegaan. Bijlage 2.2 bespreekt het advies *Examinering mbo*. Vervolgens wordt vanwege de verwevenheid van de beleidsnota *Koers BVE* met de evaluatie van de WEB in bijlage 2.3 deze beleidsnota besproken.

Bijlage 2.1: Eindrapport Stuurgroep Evaluatie WEB

Voor een volledige en definitieve evaluatie van de werking van de WEB is het nog te vroeg; de Stuurgroep Evaluatie WEB stelt in zijn rapport *De WEB: naar eenvoud en evenwicht* dat complexe innovaties de tijd nodig hebben. De invoering van de WEB betrof een complexe innovatie die veel tijd en energie vergde van alle actoren onder turbulente omstandigheden, in het bijzonder van de onderwijsinstellingen. Ondanks dat stelt de Stuurgroep dat “zich gelukkig goede ontwikkelingen in het bestel voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie lijken te voltrekken, die moeten worden doorgezet en geconsolideerd. De WEB biedt veel mogelijkheden die in de komende jaren ten volle benut moeten gaan worden.”

Een andere overkoepelende conclusie van de Stuurgroep is dat de ruimte voor zelfregulering die de WEB biedt nog niet optimaal benut wordt. Enerzijds blijken taken en verantwoordelijkheden niet altijd helder, anderzijds hebben de diverse actoren in de bve-sector door zelf nadere regels te stellen hun speelruimte beperkt. De verantwoordelijkheden in de onderwijsketen (branches, landelijke organen beroepsonderwijs, onderwijsinstellingen, leerbedrijven en exameninstellingen) zijn vaak niet in balans. De Stuurgroep bepleit herstel van die balans door een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij samenwerking noodzakelijk blijft. De WEB beoogt deelnemers drievoudig te kwalificeren: voor de beroepspraktijk, voor doorstroom naar vervolgopleidingen en voor de maatschappij. In dit kader concludeert de Stuurgroep dat het middelbaar beroepsonderwijs te zeer gefocust is op de wensen van het bedrijfsleven, wat de drievoudige kwalificering niet ten goede komt.

Een derde algemene conclusie van de Stuurgroep is dat het een pluspunt is dat beroepsonderwijs en educatie onder één ROC-dak (Regionaal Opleidingscentrum) zijn geschaard. Daarbij plaatst zij de kanttekening dat in de WEB wel twee verschillende systemen zijn geregeld, met elk eigen aansturingsmechanismen. De gevolgen hiervan zijn op ROC-niveau merkbaar en worden in een aantal gevallen als kernproblemen aangemerkt.

De Stuurgroep Evaluatie WEB heeft op basis van de onderzoeken acht kernproblemen geformuleerd en doet ten aanzien van deze punten aanbevelingen (zie ook bijlage 1). In hoofdstuk 2 van het advies van de Onderwijsraad worden deze acht kernproblemen nader behandeld.

De Minister heeft met de gespreksnotitie Evaluatie WEB een eerste inhoudelijke reactie gegeven op het eindrapport van de Stuurgroep. Met deze notitie sluit hij aan bij reeds lopende ontwikkelingen in de bve-sector en geeft hij aan dat ook de uiteindelijke acties in het kader van de evaluatie van de WEB hier zo veel mogelijk bij aan zullen sluiten. Het argument hiervoor is dat het tijdstip van evaluatie te vroeg is geweest om zicht te kunnen krijgen op de totale prestaties van het stelsel. In plaats van te kiezen voor fundamentele structuurveranderingen sluit de Minister daarom liever aan bij lopende initiatieven en een eventuele versnelling daarvan. De Minister hanteert in zijn voorlopige reactie de indeling in acht thema's van de Stuurgroep Evaluatie WEB en kondigt aan over zijn voorstellen met de diverse bve-actoren in gesprek te gaan.

Bijlage 2.2: Advies Examinering mbo

De Stuurgroep Examens mbo heeft de Minister onlangs geadviseerd over de examinering in de bve-sector. De aanbevelingen zijn vastgelegd in het advies *Examinering mbo* (BVE/KenO/2001/15997, d.d. 17 mei 2001) en een aanvullend advies *Examinering* (d.d. 14 juni 2001). Deze twee rapporten worden in deze bijlage kort samengevat, waarmee bijlage 2.2 betrekking heeft op het domein 'resultaatsevaluatie' uit de analysedriehoek zoals die in hoofdstuk 2 van het advies beschreven is.

Onderwijsketen

Examens vormen het sluitstuk van de onderwijsketen. In de visie van de Stuurgroep Examens mbo kan dan ook alleen sprake zijn van goede examens als alle ketenonderdelen goed op elkaar aansluiten. Vandaar dat deze Stuurgroep in haar advies de hele onderwijsketen onder de loep neemt. Per ketenonderdeel moeten de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen helder zijn. De sociale partners zijn verantwoordelijk voor het opstellen en onderhouden van goede beroepsprofielen. Landelijke organen beroepsonderwijs (LOB's) zijn verantwoordelijk voor het opstellen en bijstellen van de eindtermen in de kwalificatiestructuur. Vervolgens zijn de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de vertaling van de kwalificatiestructuur naar de aan te bieden opleidingenstructuur. Per opleidingstraject dienen zij de vertaling en uitvoering van de eindtermen in programma's en leerprocessen te maken. Tot slot is de onderwijsinstelling ook verantwoordelijk voor de examens van de door haar verzorgde beroepsopleidingen. De instelling voert de beoordeling van het beroepspraktijkvormingsdeel van de opleiding uit in samenwerking met de betrokken leerbedrijven. De Stuurgroep adviseert dat de ketenonderdelen beter op elkaar moeten aansluiten door een directe terugkoppeling. De voornoemde partijen dienen elkaar rechtstreeks aan te spreken op de verbetering van de geleverde producten en resultaten.

Landelijke kwaliteitsstandaarden

Centraal in de voorgestelde examensystematiek staat dat de onderwijsinstelling verantwoordelijk is voor de examens van de door haar verzorgde opleidingen. De invulling van die verantwoordelijkheid dient echter extern getoetst te worden. Vanwege de landelijke waarde van diploma's acht de Stuurgroep landelijke kwaliteitsstandaarden voor de examens nodig. Zij stelt voor een op te richten landelijk kwaliteitscentrum examens mbo verantwoordelijk te maken voor het opstellen en periodiek bijstellen van algemene, landelijke kwaliteitsstandaarden voor de examens van alle beroepsopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De standaarden hebben betrekking op afnamecondi-

ties, kwaliteitsbewaking van examens en hebben de vorm van procedureprotocollen. Daarnaast zijn de op te richten sectorale examenplatforms verantwoordelijk voor de sectorspecifieke operationalisering van deze algemene processtandaarden evenals voor het opstellen en periodiek bijstellen van de sectorspecifieke inhoudelijke productstandaarden (vertalen van eindtermen naar toetstermen).

Externe borg

Het landelijke kwaliteitscentrum is tevens verantwoordelijk voor het toetsen of de examenpraktijk van de onderwijsinstellingen voldoet aan de voornoemde landelijke en sectorspecifieke examenstandaarden. Het voldoen aan de standaarden wordt gekoppeld aan het recht van de onderwijsinstelling op het zelf afnemen van examens. Er wordt voorgesteld dat de instelling dit recht behoudt als uit toetsing door het kwaliteitscentrum blijkt dat de examenstandaarden worden nageleefd. Het is de bevoegdheid van de Minister om de onderwijsinstelling eventueel de examenbevoegdheid te ontnemen. Het kwaliteitscentrum is de enige instanties die de externe borg uitvoert. Het inspectietoezicht kan volstaan met een metatoezicht op het functioneren van het kwaliteitscentrum en het functioneren van de totale examensystematiek. Daarnaast zal de inspectie een landelijk overzichtsbeeld verstrekken van de uitkomsten van de toetsing van het kwaliteitscentrum, waarmee aangegeven wordt in welke mate de examenpraktijk voldoet aan de examenstandaarden (monitortak).

Interne borg

Een instelling toetst zelf ook of de examenpraktijk voldoet aan de landelijke standaarden door een zelfevaluatie. In het kwaliteitszorgverslag/zelfevaluatierapport legt de instelling publieke verantwoording af over haar bevindingen en geeft mogelijke verbetermaatregelen aan. De mate waarin de instelling de kwaliteitszorg c.q. zelfevaluatie van de examens op orde heeft, is van invloed op de intensiteit van de toetsing door het kwaliteitscentrum.

Tot slot doet de Stuurgroep enkele suggesties om de doelmatigheid van de examenpraktijk te vergroten door bijvoorbeeld meer samenwerking, uitbesteding of gebruik van informatie- en communicatietechnologie. De Bve Raad en het Colo (Centraal orgaan landelijke organen beroepsonderwijs) nemen het initiatief tot het instellen van het landelijke kwaliteitscentrum en de sectorale examenplatforms. Tevens vormen zij het bestuur van beide instanties. De nieuwe examensystematiek zou per 1 augustus 2002 in één keer in de volle breedte in werking kunnen treden. In het aanvullende advies Examinering verwoordt de Stuurgroep hoe zij het implementatietraject voor zich ziet. De volgende punten komen aan de orde: het wetgevingstraject, de implementatie van de landelijke infrastructuur, de uitvoering van de taken van het kwaliteitscentrum examens mbo en de (ondersteuning bij de) toegroei naar en verbetering en vernieuwing van de examenpraktijk. Tot slot adviseert de Stuurgroep hoe het beschikbare budget (NLG 25 mln) het beste ingezet kan worden.

Samenvatting beleidsreactie op het advies Examinering mbo

De Minister neemt de voorstellen die geformuleerd zijn in het advies *Examinering mbo* en het aanvullende advies van de Stuurgroep Examens mbo integraal over.³³ De Minister streeft naar een zo spoedig mogelijke datum van invoering van de nieuwe examensyste-

matiek. Deze invoering zal een integrale invoering zijn (in de volle breedte), onder voorbehoud dat de rechtsbescherming van de deelnemer gegarandeerd kan worden. Ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van het kwaliteitscentrum examens mbo (KCE) is er nog geen eensluitende opvatting. De Minister is met de betrokken partijen in gesprek en zal daarna zijn beleidslijn ten aanzien van de bestuurlijke inrichting formuleren.

Bijlage 2.3: Beleidsnota Koers BVE

Hieronder volgt een beschrijving van de beleidsnota Koers BVE aan de hand van de analyse-driedriehoek 'streefkwalificatie, resultaatsevaluatie en institutionele context' die de Onderwijsraad bij de evaluatie van de WEB hanteert. Bij de beschrijving zijn ook de reacties op die nota van de Onderwijsraad en de Sociaal-Economische raad (SER) weergegeven.³⁴ Tenslotte worden nadere reacties van de Minister beknopt weergegeven. De Minister heeft na de behandeling van Koers BVE en de hieruit voortvloeiende toezeggingen de beleidsnota vastgesteld als richtinggevend voor zijn beleid voor de bve-sector.³⁵

Streefkwalificatie

In Koers BVE wordt gesteld dat de kwalificatiestructuur op grond van nieuwe inzichten op de middellange of lange termijn aangepast wordt. Met name het begrip 'kerncompetenties' op grond van het advies van de Adviescommissie voor Arbeidsmarkt en Onderwijs (ACOA) speelt daarbij een grote rol. Niettemin moet ook de huidige kwalificatiestructuur functioneel blijven. Beoogd wordt vanuit het begrip kerncompetenties de spanning tussen enerzijds structurering en transparantie en anderzijds flexibiliteit en verlies aan herkenbaarheid te verminderen.

De Onderwijsraad constateert dat het denken in kerncompetenties een wending impliceert naar een keuze voor 'brede vakbekwaamheid'. Dit sluit goed aan op het concept van 'een leven lang leren'. De wending naar kerncompetenties moet naar het oordeel van de raad ook doorwerken in het onderwijsaanbod en de examinering. De raad is van mening dat de overheidsverantwoordelijkheid zich in ieder geval uitstrekt tot die 'hard', 'soft' en 'employability skills' die deelnemers tenminste moeten beheersen om probleemloos toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt. De raad vraagt zich af of er nog eindtermendocumenten nodig zijn wanneer kerncompetenties systematisch in handelingstermen zijn beschreven. Het denken vanuit competenties kan ook stimuleren dat de beide typen onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, dichter bij elkaar worden gebracht. Het biedt kansen om de beide kwalificatiestructuren beter op elkaar af te stemmen.

De SER is van oordeel dat de instellingen gebruik moeten maken van de flexibiliteit die de kwalificatiestructuur kenmerkt. De vrije ruimte zou moeten worden opgerekt ten gunste van regionale en innovatieve functies. Talenkennis moet meer dan voorheen een element in de kwalificatiestructuur vormen. Het zou, zo meent de SER, goed zijn als ontwikkelingen in de kwalificatiestructuur en het daaraan gekoppelde opleidingsmodel worden getoetst aan buitenlandse ontwikkelingen.

In nadere reacties kapitaliseert de Minister sterk op de beoogde wending in de kwalifica-

³⁴ *Onderwijsraad, Koers BVE. Onderwijsraad, Den Haag, 2000. Sociaal-Economische raad, Koers BVE. SER, Den Haag, 2001.*

³⁵ *TK 2000-2001, 27 451, nr. 7.*

tiestructuur naar kerncompetenties.³⁶ Hij wijst erop dat de derde fase van het Ontwikkelingsplan Kwalificatiestructuur van de Vereniging landelijke organen beroeps- onderwijs (Colo) van start is gegaan. In september 2001 zal bekend zijn welke kerncom- petenties deel uitmaken van de kwalificatiestructuur, waarmee tevens duidelijk wordt om welke kerncompetenties het gaat. Naar zijn oordeel geeft de beoogde wending meer mogelijkheden voor didactische en regionale invullingen. Ook zorgt de wending voor kwalificaties die beter bestand zijn tegen veranderingen in de tijd.³⁷ Verder wijst de Minister op het feit dat de kwalificatiestructuur mede afhankelijk is van de organisatie- graad van de branches. Daarmee is de kwalificatiestructuur afhankelijk van een factor waarop geen wettelijke en daarmee afdwingbare controle mogelijk is. Hij wijst erop dat hierover met de sociale partners wordt overlegd. Meer specifiek wordt met hen ook overlegd over de totstandkoming van de beroepsprofielen.

Voor wat betreft de moderne vreemde talen: hierover is een beleidsproject van de instel- lingen, mede gefinancierd door de overheid, gestart. De onderwijsinstellingen bepalen echter zelf hun prioriteiten in het onderwijsaanbod. De Minister wijst erop dat het lande- lijke civiele effect van diploma's zorgvuldig moet worden bekeken als het gaat om het oprekken van de vrije ruimte in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs. Voor het nemen van een definitief besluit wacht hij de resultaten van de evaluatie van de WEB af.³⁸

Resultaatsevaluatie

Examens dienen, volgens *Koers BVE*, niet slechts aan bepaalde standaarden te voldoen maar zij moeten ook tot een zekere standaardisering leiden in verband met onder meer de internationalisering van het beroepsleven. De Minister acht de onderwijsinstellingen eindverantwoordelijk voor de examens. Echter, in verband met de herkenbaarheid en het civiel effect is betrokkenheid van het bedrijfsleven oftewel de LOB's onontbeerlijk. Ook de betrokkenheid van de overheid is nodig. De Minister stelt zich achter het voornemen van Bve Raad en Colo om gezamenlijk tot een werkbare examenstructuur te komen. In dit verband moet ook gewerkt worden aan kwaliteitsverbetering van de beroepspraktijkvor- mingsplaatsen.

De *Onderwijsraad* constateert dat competentiegericht onderwijs andere typen beoorde- ling vergen dan de huidige. Daarover zal een fundamentele discussie moeten worden gevoerd. Ten aanzien van externe legitimering merkt de raad op dat de verantwoordelijk- heid voor de examinering niet geheel bij de onderwijsinstellingen moet komen te liggen. Verschillende verantwoordelijkheden rond de examinering dienen helder belegd te zijn. De raad neemt ten aanzien van externe legitimering geen definitief standpunt in, maar hij kan zich voorstellen dat diverse functionaliteiten worden ondergebracht bij het in *Koers BVE* voorgestelde EVC-centrum (Elders Verworven Competenties). Dit EVC-centrum zou op termijn kunnen uitgroeien tot een 'skills center' dat naast de erkenning van elders verworven competenties ook assessments en examinering voor zijn rekening neemt.

De SER beoordeelt de examens als onvoldoende. Hij pleit voor landelijke examens en standaarden. Onafhankelijk toezicht ter zake moet worden versterkt. In een nadere reactie stelt de Minister dat de onderwijsinstelling eindverantwoordelijk is voor de examens en de overheid voor het functioneren van het bestel als geheel, waaron-

³⁶ TK 2000-2001, 27 451, nr. 2.

³⁷ TK 2000-2001, 27 451, nr. 4.

³⁸ TK 2000-2001, 27 451, nr. 3.

der voor het functioneren van de examenketen en voor de basiskwaliteit. De inspectie voert daarbij een onafhankelijke beoordeling uit. De minister deelt de mening van de SER voor wat betreft standaardisering van examens en ziet daarbij landelijke itebanken als kwaliteitsstandaarden; over andere typen beoordelingsinstrumenten waarover de Onderwijsraad sprak, laat de minister zich niet uit.

De Minister verwijst voor wat betreft de kwaliteit van de examens naar het door Colo en Bve Raad in gang gezette verbeteringstraject; onderdeel hiervan vormt een apart advies over de examens door een commissie onder leiding van de heer Deetman (zie bijlage 2.2). Hij wijst er wel op dat examens nog te weinig een zaak zijn van het onderwijskundige management, waardoor deze te weinig zicht heeft op prestaties en beoordeling.³⁹ Voorts geeft de Minister aan dat de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld bij de algemene politieke beschouwingen van de OCenW-begroting 2001 een belangrijke ondersteuning zullen zijn voor de voorstellen van de Stuurgroep Examens mbo.⁴⁰

Institutionele context

De overheid stelt in *Koers BVE* dat zij de driehoek rijksoverheid, instelling en de omgeving van de instelling van belang acht. De overheid wil de omgeving zo in stelling brengen dat de onderwijsinstelling (bedoeld is het ROC) 'als vanzelf' tot betere prestaties komt. De overheid draagt daarbij verantwoordelijkheid voor het geheel. Zij moet bewaken dat de verschillende partijen (deelnemers, gemeenten, bedrijfsleven, landelijke organen beroepsonderwijs, scholen voor voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs alsmede de ROC's zelf) hun rol goed kunnen vervullen. In bestuurlijk opzicht is er een verschuiving van toezicht en regelen vooraf naar verantwoording en bijsturen achteraf. Met de WEB wordt daarbij beoogd het bve-deel van het onderwijsbestel zodanig vorm te geven dat de afzonderlijke actoren een maximale zelfregie krijgen. De overheid draagt een aantal kernverantwoordelijkheden. Er wordt gestreefd naar een evenwicht van 'checks and balances'; dit evenwicht is in zicht maar nog niet bereikt. Om dit evenwicht te bereiken zijn de verantwoordelijke actoren als eerste aan zet, daarbij gesteund en gestimuleerd door de overheid. Eén van de actorgroepen wordt gevormd door de deelnemers; de positie van onderwijsdeelnemers moet worden versterkt. Ten behoeve van andere belangrijke actoren als het niet-bekostigde onderwijs en andere aanbieders van opleidingen dient de overheid de toegankelijkheid van de markt te bewaken, gelijke condities voor aanbieders te realiseren en de kwaliteit van het niet-bekostigde onderwijs te bewaken. De landelijke organen als hybride organisaties zijn dan weer concurrent, dan weer samenwerkingspartner van de ROC's. Wat betreft de inzet van publieke gelden door deze hybride organisaties is publieke verantwoording een noodzaak. De WEB heeft een deelbestel mogelijk gemaakt waarin diverse actoren verantwoordelijk zijn voor delen van het onderwijs en bestuursproces, de zogenaamde ketenverantwoordelijkheid. Onder meer rond de thema's examinering, kwalificatiestructuur, onderwijsaanbod en kwaliteit van het onderwijs is sprake van ketenverantwoordelijkheid waarbij samenwerking tussen partijen noodzakelijk is. Waar nodig zal de rijksoverheid een ordenende rol vervullen.

De *Onderwijsraad* typeert het overheidsbeleid ten aanzien van de bve-sector als kaderstellend beleid maar vraagt zich vervolgens af welke kaders nodig zijn om het gewenste evenwicht in de strategie van 'checks and balances' te bereiken. Anders dan de overheid

39 TK 2000-2001, 27 451, nr. 4.

40 TK 2000-2001, 27 451, nr. 3.

zelf meent de raad dat de rijksoverheid niet alleen verantwoordelijk is voor het bestel; haar regierol moet verder gaan met name ten aanzien van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. De overheid zou moeten definiëren wat de minimumeisen zijn die aan de kwalificatiestructuren, het onderwijsaanbod en de examinering gesteld moeten worden. De raad vraagt zich af of een beter functionerend bve-bestel op alle punten via 'countervailing powers' kan worden bereikt. De overheid dient verder de noodzakelijke samenwerking tussen de diverse partners in verband met het waarmaken van ieders ketenverantwoordelijkheid, te stimuleren. Overigens staat de raad positief ten opzichte van de mogelijkheden voor selectieve sturing.

De SER pleit ervoor dat de instellingen ten behoeve van de regionale dynamiek in sterkere mate regionale bedrijven en belanghebbenden bij het beleid betrekken.

In nadere reacties stelt de Minister dat de overheid meer dan een regierol vervult rond de drie hoofdcomponenten van het bve-beleid. Ten eerste zijn in de WEB duidelijke kaders aangegeven en ten tweede is de regierol ook een inhoudelijke door het formuleren van doelstellingen, het benoemen van randvoorwaarden en het voeren van overleg met andere verantwoordelijken.⁴¹ De overheid heeft de zorg voor het bestel, de kwaliteit en de facilitering en moet binnen kaders zorgen voor maximale ruimte voor de instellingen.⁴² Overleg met de sociale partners over de stand van zaken in de bve-sector plaatst de Minister pragmatisch in het kader van het stuurgroepoverleg dat gericht is op het realiseren van een scholingsakkoord.⁴³

41 TK 2000-2001, 27 451, nr. 4.

42 TK 2000-2001, 27 451, nr. 6.

43 TK 2000-2001, 27 451, nr. 3.