

Kiezen en delen

Beleidsopties voor een
toekomstbestendig mbo

Hans Schuit
Ben Hövels
Rita Kennis



beroesonderwijs
arbeidsmarkt

KIEZEN EN DELEN

Deze publicatie is te bestellen bij de MBO Raad
Tel: 030 – 221 98 11
E-mail: info@mboraad.nl

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Hans Schuit
Ben Hövels
Rita Kennis

Kiezen en delen. Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo
Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
ISBN 978-90-77202-51-7
NUR 840

© 2009 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Kiezen en delen

Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo

Hans Schuit

Ben Hövels

Rita Kennis

Nijmegen, september 2009

Voorwoord

Het beroepsonderwijs heeft de toekomst!

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. En dat is meer dan terecht! Het mbo is hofleverancier van de arbeidsmarkt en draagt bij aan de ontwikkeling van burgerschap bij jongeren en volwassenen. Via de volwasseneneducatie en de inburgering levert het mbo een bijdrage aan integratie en sociale cohesie. Ook biedt het mbo een goede basis voor doorstroming naar een vervolgopleiding in het hoger beroepsonderwijs. In de huidige economische crisis biedt bij uitstek het mbo mensen perspectief op de arbeidsmarkt door een verbreiding of verdieping van kwalificaties. Het mbo speelt ook een belangrijke rol bij het bestrijden van de jeugdwerkloosheid, een thema dat hoog in het vaandel staat van het kabinet bij de aanpak van de crisis.

Groeit de politieke en maatschappelijke belangstelling, dan is het logisch dat veel instanties en personen opvattingen ontwikkelen over de toekomst van het mbo. Het huidige mbo-stelsel dateert van midden jaren negentig. Toen kwamen de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de regionale opleidingscentra (Roc's) tot stand, naast de vakinstellingen en de agrarische opleidingscentra (AOC's). Het is dus hoog tijd om het mbo kritisch tegen het licht te houden en ons af te vragen of het voldoende 'toekomst-proof' is. De vele voorstellen, suggesties en ideeën, die de laatste tijd zijn gedaan over het mbo kunnen daar een plaats in krijgen.

De MBO Raad heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) daarom opdracht gegeven onderzoek te doen naar de toekomstbestendigheid van het mbo. Op deze plaats spreken wij onze grote dank en waardering aan de Stichting Instituut GAK uit die bereid was om hiervoor een subsidie aan de MBO Raad toe te kennen.

Het voorliggende rapport 'Kiezen en delen' beschouw ik als een uitstekend antwoord op de opdracht vanuit de MBO Raad en op de vraagstukken die relevant zijn voor de toekomst van het mbo. Het rapport is onafhankelijk van de MBO Raad als opdrachtgever tot stand gekomen. Dat is belangrijk, want alleen dan kan het relevant zijn in het maatschappelijk debat. Het betekent echter ook dat niet elke waarneming of beleidssuggestie in het rapport de opvatting van de MBO Raad weerspiegelt.

Ik complimenteer het KBA met de inhoud en kwaliteit van het rapport. Het is een goed vertrekpunt voor een verdere discussie, te beginnen tijdens de conferentie 'Toekomst van het beroepsonderwijs' op 15 oktober 2009 in het kader van de 6-Daagse Beroepsonderwijs. Het motto bij deze discussie is wat mij betreft: het beroepsonderwijs heeft de toekomst!

Jan van Zijl
voorzitter MBO Raad

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Achtergronden vraagstelling	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Toekomstbestendig mbo: responsiviteit als ankerpunt	3
1.4	Leeswijzer	5
2	MBO-instellingen onder het regime van de WEB	7
2.1	De wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)	7
2.1.1	Overwegingen achter de WEB	9
2.1.2	Wezenskenmerken van het mbo	10
2.1.3	De WEB in internationaal perspectief	11
2.2	Ontwikkelingen sedert de WEB	13
2.2.1	Verschuivingen in leerlingstromen en -populaties	14
2.2.2	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	18
2.2.3	Ontwikkelingen in beleid	21
2.2.4	Ontwikkelingen binnen het mbo zelf	24
2.3	Slotsom	29
3	Kernopgaven voor een toekomstbestendig mbo	31
4	Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo	41
4.1	Beleidsopties optimalisering kwaliteit mbo	41
4.2	Beleidsopties vergroten maatschappelijk rendement van het mbo	45
4.2.1	Beleidsopties optimalisering aansluiting vmbo - mbo	45
4.2.2	Beleidsopties vergroten participatie (jong)volwassenen met afstand arbeidsmarkt	48
4.3	Beleidsopties optimalisering aansluiting mbo-4 – hbo	52
4.4	Beleidsopties op- en omscholing zittende beroepsbevolking (LLL)	55
4.5	Beleidsopties intensivering samenwerking mbo - werkgevers	57
5	Samenvatting en slotbeschouwing	65
5.1	Samenvatting	65
5.2	Slotbeschouwing	69

Bijlage 1: Mbo in cijfers	73
B.1 Deelnemers aan het mbo	73
B.2 Deelnemerskenmerken	77
B.3 Resultaten van het mbo	81
B.3.1 MBO-ers op de arbeidsmarkt	82
B.3.2 Doorstroom naar het hbo	84
B.3.3 Uitval uit het mbo	85
B.3.4 Rendement van het mbo	87
Bijlage 2: geraadpleegde literatuur	91
Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde sleutelpersonen	95

1 Inleiding

1.1 Achtergronden vraagstelling

Met het van kracht worden van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs per 1 januari 1996 zijn alle opleidingen op het gebied van middelbaar beroepsonderwijs, volwasseneneducatie, vormingswerk en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) ondergebracht binnen één samenhangend geharmoniseerd opleidingsstelsel, het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het mbo¹ (inclusief volwasseneneducatie) heeft zich in de jaren vanaf 1996 steeds meer ontwikkeld tot een herkenbaar onderwijsstelsel met een eigenstandig profiel, dat nationaal en internationaal gezien kan rekenen op erkenning.

In internationaal opzicht onderscheidt het Nederlandse mbo zich van tegenhangers binnen andere westerse landen. In een recente studie voor de Onderwijsraad wordt geconcludeerd dat ook andere Europese landen (België/Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het UK) een gedifferentieerd stelsel van middelbaar beroepsonderwijs kennen, maar dat het Nederlandse stelsel zich van deze stelsels in positieve zin onderscheidt door een grotere interne samenhang, die bij uitstek gestalte krijgt in het (inhoudelijk)-institutionele roc-concept².

Nationaal blijkt waardering voor het mbo als stelsel uit de strategische agenda voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011 'Werken aan vakmanschap'³ en de daarmee sterk synchroon lopende gemeenschappelijke agenda 2008-2011 van MBO Raad, AOC Raad, Colo en de ministeries van OCW en LNV 'Mbo, fundament onder de arbeidsmarkt'. Zoals het beleidsagenda's betaamt bevatten beide documenten een

1 In deze rapportage wordt de term 'middelbaar beroepsonderwijs' opgevat in de ruime zin van het woord en omvat deze ook volwasseneneducatie.

Waar in dit rapport gerefereerd wordt aan 'mbo-instellingen' dient dit ter aanduiding van de onderwijsinstellingen binnen het mbo: roc's, aoc's en vakinstellingen.

Daar waar 'middelbaar beroepsonderwijs' in deze rapportage wordt gebruikt ter aanduiding van beroepskwalificerende opleidingen refereert de term aan alle beroepsopleidingen van niveau 1 tot en met 4 van de kwalificatiestructuur. Het door de MBO Raad geïntroduceerde onderscheid tussen 'Funderend Beroepsonderwijs' (FBO) ter aanduiding van niveau 1 en 2 en 'Middelbaar Beroepsonderwijs' (MBO) ter aanduiding van beroepsopleidingen op niveau 3 en 4 wordt in deze notitie niet overgenomen, omdat er in de omgeving van het mbo nog discussie is over de wenselijkheid van een onderscheid binnen het 'mbo' tussen enerzijds opleidingen op niveau 1 en 2 en anderzijds tussen opleidingen op niveau 3 en 4.

2 Visser, K., A. Westerhuis, & B. Hövels (2009, in druk). De positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland, 's Hertogenbosch / Nijmegen: Expertisecentrum Beroepsonderwijs / Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt.

3 Ministerie van OCW (2007). *Werken aan vakmanschap. Strategische agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.

breed palet van verbeter- en actiepunten, maar het vertrekpunt van beide agenda's is het bestaande bestel c.q. de optimalisering daarvan. Er wordt met andere woorden niet gedraaid aan de 'grote knoppen' maar aan de 'kleine knoppen' van het systeem. In 'Mbo, fundament onder de arbeidsmarkt' wordt dat als volgt verwoord:

'De publiek bekostigde instellingen voor mbo en volwasseneneducatie, de kenniscentra én de rijksoverheid hebben met het oog op voornoemde ontwikkelingen een agenda opgesteld. (...) Daarbij is een zekere mate van beleidsrust, continuïteit en stabiliteit van belang, zodat instellingen zich goed kunnen richten op de realisatie van de publieke opdracht en vernieuwingen en verbeteringen kunnen doorvoeren waar nodig. Het gaat om het verder optimaliseren van een koers die al is ingezet. Grote stelselwijzigingen in het mbo zijn daarom in deze periode niet aan de orde.'

Ook het 'BPV-protocol' dat in mei 2009 is vastgesteld door MKB Nederland, VNO NCW, Colo, MBO Raad en het ministerie van OCW is te beschouwen als een nadere operationalisering en optimalisering van bestaande wettelijke verantwoordelijkheden van diverse actoren ten aanzien van de beroepspraktijkvorming op grond van de WEB.

Niettemin constateert de MBO Raad dat 'door allerlei instanties en personen suggesties en voorstellen worden gedaan, die kunnen raken aan de wezenskenmerken van het mbo als stelsel'. Om discussies over de toekomst van het mbo-stelsel pro-actief en onderbouwd te kunnen voeren heeft de MBO Raad het project '*Toekomstbestendig mbo*' geëntameerd. Dat project beoogt het ontwerp van beleidsopties voor het mbo waarmee de discussie intern en extern - kan worden aangegaan op basis van een inventarisatie en analyse van ontwikkelingen, bedreigingen en kansen. Voor het ontwerp van deze beleidsopties heeft de MBO Raad het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) benaderd.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling van het project 'Toekomstbestendig mbo' is door de MBO Raad als volgt geformuleerd:

Hoe kan de aansluiting tussen het middelbaar beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt op langere termijn worden gewaarborgd, gegeven de ontwikkelingen die op het middelbaar beroepsonderwijs afkomen?

En meer in het bijzonder voor de roc's: op welke wijze kan het best geanticipeerd of gereageerd worden op het vlak van educatie en inburgering, gegeven de toenemende eisen van marktconformiteit?

De vraagstelling dient gezien te worden binnen een context waarbinnen mbo-instellingen zich steeds meer tot organisaties ontwikkeld hebben, die voor de opgave staan om adequate handelingsstrategieën te ontwikkelen ten aanzien van uiteenlopende ontwikkelingen als Leven Lang Leren, aansluiting binnen de beroepskolom en marktwerking binnen het semi-publieke domein.

De probleemstelling is uiteengelegd in vier *onderzoeksvragen*:

1. Welke visies, voorstellen, kansen en bedreigingen zijn van wezenlijke betekenis voor het mbo als stelsel in de toekomst en de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt?
2. Wat kunnen de gevolgen daarvan zijn voor het mbo-stelsel, de mbo-instellingen en de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt?
3. Wat zijn de kritische succesfactoren die voor de toekomst van het mbo van belang zijn, voor de sector en de instellingen en voor de aansluiting tussen het mbo en arbeidsmarkt?
4. Wat zijn de beleidsopties, die de mbo-sector en de mbo-instellingen kunnen hanteren om te anticiperen en te reageren op mogelijke stelselwijzigingen in de toekomst?

In samenspraak met de MBO Raad heeft KBA bij de invulling van deze opdracht geconcludeerd, dat het zwaartepunt van de opdracht - in het licht van de eerder gemaakte opmerkingen over het bestaande draagvlak voor het huidige mbo stelsel en de wenselijkheid van optimalisering van het mbo binnen het huidige bestel - zou moeten komen te liggen op 'finetuning' van de 'kleine knoppen' van het mbo op korte en middellange termijn. Hiermee wordt overigens niet de mogelijkheid uitgesloten dat optimalisering van één of meer kleinere knoppen van het mbo binnen de bestaande kaders op langere termijn zou kunnen leiden tot een verandering op stelselniveau ('aan de grote knoppen draaien'). In die zin is de studie niet gespeend van realisme met betrekking tot bestaande verhoudingen.

1.3 Toekomstbestendig mbo: responsiviteit als ankerpunt

In de studie is niet alleen een gerichte analyse gemaakt van relevante literatuur en beleidsdocumenten (zie bijlage 2), maar is tevens gebruik gemaakt van signalen uit gesprekken met een twintigtal in en om het mbo betrokken sleutelfiguren (zie voor een lijst van geraadpleegde sleutelfiguren bijlage 3).

De gevoerde gesprekken en mailwisselingen met sleutelpersonen vormen samen met de bestudeerde documenten een goede basis om te komen tot de formulering van een aantal kernopgaven en beleidsopties voor mbo-instellingen, die zijn voorbereid op de toekomst. De inhoud van de in deze studie gepresenteerde kernopgaven en beleids-

opties weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de mening van de MBO Raad of de afzonderlijke sleutelpersonen. Uitsluitend de auteurs van deze studie zijn verantwoordelijk te houden voor de geformuleerde kernopgaven en beleidsopties.

Vertrekpunt bij de analyse wordt gevormd door de ingrijpende stelselherziening die met introductie van de WEB in 1996 is neergezet, ontwikkelingen die zich sedertdien hebben voorgedaan en daarvan afgeleide kansen en bedreigingen voor een toekomstbestendig mbo.

Een terugkerend motief bij de analyse is de notie van responsiviteit van het mbo als intermediair tussen de leerbehoeften van individuen en de opleidingsbehoeften vanuit samenleving en arbeidsmarkt. Anders geformuleerd, responsiviteit verwijst naar de mate waarin het mbo erin slaagt om kwalitatief en kwantitatief de aansluiting te bewerkstelligen tussen de leervragen en potenties van individuen enerzijds en de vragen vanuit arbeidsmarkt en samenleving anderzijds. Bij de vaststelling van de WEB en het daarop volgende proces van roc-vorming stond deze responsiviteit centraal.

In een terug- en vooruitblik uit 2006 op vijftientig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland lag het accent op één beschrijving en analyse van ontwikkelingen van het mbo als initieel beroepsonderwijs⁴. De kernconclusie van de terug- en vooruitblik is dat met name sedert het van kracht worden van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996 het besef en de inspanningen om in beleid en praktijk beide perspectieven met elkaar te verbinden en op één noemer te brengen ontegenzeggelijk gegroeid zijn. Tegelijkertijd laat de studie zien dat het beroepsonderwijs nog niet 'af' is, dat er anno 2006 nog een aantal uitdagingen lag voor de doorontwikkeling van het mbo.

De voorliggende studie ligt in het verlengde van genoemde ACOA-studie, met dien verstande dat ze minder accent legt op een beschrijving van ontwikkelingen maar expliciet gericht is op mogelijke beleidsopties voor de verdere ontwikkeling van het mbo in de nabije toekomst, een toekomstbestendig mbo. Bovendien beperkt de voorliggende studie zich niet alleen tot het mbo als initieel beroepsonderwijs, maar betreft de studie ook de beroepskwalificering van volwassenen en de educatie in de beschouwing.

De in deze studie nagestreefde beleidsopties richten zich primair op belemmeringen en mogelijkheden om de responsiviteit van het mbo voor (potentiële) deelnemers enerzijds en arbeidsmarkt en samenleving anderzijds te maximaliseren, in principe zonder aanzien van (belangen van) bestaande instituties en actoren. Vóórop staan met andere woorden de belangen van de (beoogde) onderwijsdeelnemer, die van de samenleving waarvan

4 Hövels, B., K. Visser, & H. Schuit (2006). *Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken. Vijftientig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik.* 's-Hertogenbosch: ACOA.

deze deel uit maakt en de aansluiting tussen beide. Het mbo is niet van één of meer instituties of partijen, het mbo is van de samenleving en in die zin van ons allemaal:

- van de nieuwkomer, die Nederlands leert maar ook al de eerste stappen zet naar een beroepskwalificatie op niveau 1 of 2;
- van de slager op de hoek, die al generaties lang jongeren de kans geboden heeft op beroepspraktijkvorming;
- van de gemeente, die samen met zorginstellingen uit de regio een deal gemaakt heeft om langdurig werkloze vrouwen aan een baan in de zorg te helpen en zo bij te dragen aan het verminderen van personeelstekorten in de zorg;
- van de docent Nederlands, die probeert minderjarige jongeren die met hun hoofd en hart al bij de landmacht verkeren, het belang van taal voor effectieve communicatie bij te brengen;
- van de winkelketen, die de servicegerichtheid van het personeel wil vergroten door middel van een training;
- van de sectordirecteur, die er trots op is dat het aantal vsv-ers in haar sector in de afgelopen 4 jaar met 25 procent is teruggelopen;
- van het meisje, dat niet wist wat ze wou worden en na een schoolloopbaan met de nodige ups en downs haar secretaressediploma op niveau 3 behaald heeft.

Kortom, het mbo is van ons allemaal! De titel van de studie, 'Kiezen en delen', verwijst behalve naar de beleidskeuzes waar de mbo-sector voor staat, nadrukkelijk naar dit gedeelde eigenaarschap. De te maken keuzes zullen het belang van deelnemers en afnemers dienen te weerspiegelen. De mbo-instellingen zijn daarbij eerstverantwoordelijk voor de inrichting en kwaliteit van het primair proces, vanuit een dienende rol naar deelnemers, werkgevers, gemeenten en de samenleving als geheel. Bij de te maken beleidskeuzes zal in veel gevallen effectief samengewerkt moeten worden met andere partners (leerbedrijven, vmbo, mbo, hbo, gemeenten, hulpverleningsinstanties etc.). Effectieve samenwerking vraagt om het (partieel) opgeven van autonomie, om het delen van verantwoordelijkheid, kiezen en delen dus! Dat is waar deze studie over gaat.

1.4 Leeswijzer

De verdere opbouw van dit rapport is als volgt.

Allereerst wordt geschetst wat de belangrijkste overwegingen zijn geweest die aan de WEB ten grondslag liggen en wordt een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het mbo en zijn directe omgeving sinds de invoering van de WEB (*hoofdstuk 2*).

Hoofdstuk 3 formuleert op basis van de bevindingen in het voorafgaande hoofdstuk een aantal cruciale uitdagingen ('kernopgaven') voor een toekomstbestendig mbo, die betrekking hebben op de intermediaire opdracht aan het mbo (missie) om een optimale aansluiting tussen individu en samenleving te bewerkstelligen.

In *hoofdstuk 4* worden voor ieder van de in hoofdstuk 3 geformuleerde kernopgaven een aantal beleidsopties voor het mbo gepresenteerd.

Hoofdstuk 5, ten slotte, betreft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de studie en een afsluitende slotbeschouwing.

In bijlage 1 zijn een aantal 'bedrijfscijfers' op een rij gezet, die het belang van het mbo als kwalificatie-instituut voor de Nederlandse samenleving illustreren. Hierbij wordt onder andere ingegaan op deelnamecijfers, rendement en doorstroom naar het hbo.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de gebruikte literatuur en documentatie.

In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de sleutelpersonen, waarmee de onderzoekers in het kader van de studie gesproken hebben.

2 MBO-instellingen onder het regime van de WEB

In deze studie is expliciet gekozen voor het perspectief van mbo-instellingen, overigens zonder dat eenzijdig te verengen tot het gezichtspunt van hun bestuurders. Vóór staat de positionering van mbo-instellingen in de volle breedte vis à vis hun betekenis voor studenten én de arbeidsmarkt. Andere actoren die een rol spelen in het WEB-domein komen alleen aan bod voor zover relevant vanuit dit perspectief.

Vertrekpunt van de studie is om de toekomstbestendigheid van het mbo i.c. mbo-instellingen te beschouwen binnen de stelselkaders van de WEB én gelet op ontwikkelingen die zich sedert invoering van de WEB – nu bijna 14 jaar geleden – hebben voorgedaan. Het is niet de intentie om de studie uit te laten monden in suggesties voor stelselwijzigingen, maar vooral om aandacht te vragen voor ‘kleine knoppen’ waaraan gedraaid kan worden met het oog op een toekomstbestendig mbo. Als zodanig is de studie in lijn met één van de conclusies in 2001 van de Stuurgroep Evaluatie WEB dat de wet mogelijkheden biedt die benut moeten worden, en van de Inspectie dat de wet voldoende ruimte biedt maar actoren daarvan onvoldoende gebruik maken⁵.

Dit hoofdstuk dient als achtergrond voor de volgende hoofdstukken over kernopgaven van het mbo en mogelijke beleidsopties. Eerst (paragraaf 2.1) worden op hoofdlijnen de rationales achter de WEB beschreven, waarin de “WEBse” positionering van mbo-instellingen in het stelsel tot uitdrukking komt. Daarna (paragraaf 2.2) wordt een overzicht gegeven van relevante ontwikkelingen die zich sedert de invoering van de WEB in 2006 hebben voorgedaan. Beide vormen de centrale ingangen voor een analyse gericht op suggesties voor een toekomstbestendig mbo in navolgende hoofdstukken.

2.1 De wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

De WEB is per 1 januari 1996 in werking getreden. Deze wet is er op gericht het bestuurlijk-juridisch kader vast te stellen voor het (verplicht) onderbrengen van een breed palet van beroepsopleidingen op middelbaar niveau (kort en lang mbo, beroepsbegeleidend onderwijs), vormingswerk, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en de basiseducatie binnen samenhangende instituties (of bestuurlijke entiteiten) en het

5 Stuurgroep Evaluatie WEB (2001). *De WEB. Van een eenvoud naar evenwicht*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
Inspectie van het Onderwijs (2001). *Van WEB tot werkelijkheid. Een rapportage over de evaluatie van de WEB*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

creëren van een publiek stelsel van samenwerkende actoren, die zich richten op het verzorgen van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

De WEB is een kaderwet die binnen gestelde kaders aan betrokken actoren eigen beleidsruimte voor handelen biedt. Relatief autonome mbo-instellingen – roc's, aoc's en vakinstellingen – nemen daarin een centrale plaats in. De ketenverantwoordelijkheid in de WEB maakt dat ook andere – deels nieuwe, externe – actoren dan onderwijsinstellingen een plaats in het stelsel hebben: kenniscentra, bedrijfsleven, gemeenten.

Inhoudelijk onderscheidt de WEB twee speerpunten. In de wettekst van 31 oktober 1995 zijn deze als volgt geformuleerd als doelen van de WEB:

1. "Educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat niet activiteiten op het niveau van het hoger onderwijs.
2. Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs."

Tevens biedt de WEB onderwijsinstellingen de mogelijkheid om contractactiviteiten aan te bieden naast de van rijkswege bekostigde trajecten op het gebied van educatie en beroepsonderwijs.

Tegen die achtergrond kunnen voor het mbo drie (potentiële) doelpopulaties onderscheiden worden:

1. *Jongeren in (mbo-)opleiding*, afkomstig uit het voorbereidend beroepsonderwijs (lbo/vmbo) of algemeen voortgezet onderwijs (avo): de jongeren komen primair voor een beroepskwalificatie maar ook voor algemene en persoonlijke ontplooiing en eventueel doorstroom naar hbo.
2. *(jong)Volwassenen zonder beroepskwalificatie*: zij komen om op latere leeftijd alsnog een beroepskwalificatie te halen of voor hun persoonlijke ontplooiing in dienst van hun maatschappelijk functioneren. Het gaat hierbij om scholing op het gebied van basiseducatie (inclusief wat later inburgering is gaan heten) en algemeen vormend onderwijs voor volwassenen (vavo). Waar mogelijk sluiten de educatietrajecten aan op de ingangsniveaus van het beroepsonderwijs.

3. *Volwassenen met een beroepskwalificatie*: doelgroepen in het kader van Leven Lang Leren, die reeds beschikken over arbeidsmarktkwalificaties op grond van formele scholing en/of werkervaring.

Schematisch kunnen de potentiële doelpopulaties van het mbo als volgt worden samengevat.

Figuur 2.1 – (potentiële) doelpopulaties mbo op grond van de WEB

	Jongeren in (mbo-)opleiding	Vsv-ers en volwassenen zonder beroepskwalificatie	Volwassenen met Beroepskwalificatie
Doelen	1. kwalificering arbeidsmarkt 2. kwalificering hbo	1. maatschappelijke participatie/ zelfredzaamheid 2. arbeidsmarktkwalificering	1. employability werknemers vergroten: verdieping, verbreding, vernieuwing kwalificaties

2.1.1 Overwegingen achter de WEB

Uit beleidsnota's en memories van toelichting op de WEB spreekt – meer of minder expliciet – dat globaal drie soorten overwegingen dominant zijn geweest bij het ontwerp van de WEB: inhoudelijke, institutionele en budgettaire overwegingen.

Vóórop staan institutionele en inhoudelijke overwegingen. Institutioneel staat de introductie van het roc-concept centraal: het roc als krachtige, relatief autonome onderwijsinstelling die fungeert als spin in het regionale web van leerbehoeften en leervragen van zowel mensen als bedrijven in de regio. Het roc met andere woorden als krachtige speler met een brede bedieningsfunctie naar de regio. Bij die breedheid past het principe van 'alles onder één dak'.

Waar op uitvoerend niveau middelbaar beroepsonderwijs en educatieve trajecten door de WEB institutioneel werden samengevoegd, krijgt het 'alles onder één dak'-principe geen bestuurlijke vertaling: het ministerie van OCW fungeert onder de WEB als opdrachtgever voor de beroepsopleidingen en de gemeenten als opdrachtgever voor educatieve trajecten binnen de financiële, juridische en inhoudelijke randvoorwaarden van het rijk. De aansturing van roc's kent daardoor een dual, hybride karakter.

Inhoudelijk betekent het 'alles onder één dak'-principe dat de variëteit aan leerbehoeften bij mensen en bedrijven bediend moet kunnen worden: van beroepsopleidingen op verschillende niveaus t/m educatie. Centraal daarbij staat bovendien de overweging dat daardoor het streven naar talentontwikkeling en maatwerk optimaal vorm zou kunnen krijgen. De drempelloze instroom zou bovendien tot dan toe aparte schakelvoorzieningen (zoals het vormingswerk voor jongeren en oriëntatie en schakeling) overbodig maken.

Naast en tegelijk met institutionele en inhoudelijke overwegingen hebben budgettaire-beheersbaarheidsoverwegingen onmiskenbaar een rol gespeeld. De kostenreductie door het aanzienlijk terugbrengen van het tot dan toe bestaande aantal afzonderlijke instellingen was 'mooi meegenomen'. Tevens werden de beheerslasten in de hand gehouden door de introductie van een lump sum bekostigingssystematiek. Het concreet bereiken van schaal- en efficiencyvoordelen was een van de vooropgezette bedoelingen van de roc-vorming.

Bijkomend was de harmonisatie van de tot dan toe sterk van elkaar gescheiden infrastructuur met eigen achterbannen van het voormalige leerlingwezen en het voormalige mbo. Ook de verdere stroomlijning van onderdelen van de bestaande infrastructuur in het kader daarvan had niet alleen voordelen in termen van transparantie en beheersbaarheid, maar ook in termen van kosten.

2.1.2 Wezenskenmerken van het mbo

De WEB had tot doel om voorheen uiteenlopende beroepsopleidingen op het gebied van secundair beroepsonderwijs volwasseneneducatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) binnen één wettelijk kader onder te brengen en daarmee de grondslag te leggen voor een samenhangend stelsel van opleidingen. In de eerder aangehaalde ACOA-studie '*Over hamers vasthouden gesproken*', die een terugblik op 25 jaar middelbaar beroepsonderwijs bevat, worden de wezenskenmerken van het mbo in een achttal punten samengevat:

- Een meer *terughoudende rol van de overheid*, die zich voornamelijk beperkt tot kaderstellende kwesties: criteria waaraan de kwalificatiestructuur moet voldoen, bekostigingsregelgeving, kwaliteitstoezicht e.d.
- Een *grotere betrokkenheid van sociale partners* op centraal en op branche-niveau, teneinde arbeidsmarktpartijen meer invloed en een grotere verantwoordelijkheid te geven.
- Meer (*relatieve*) *autonomie voor relevante actoren op lokaal/regionaal niveau*, met name een vergroting van het beleidspotentieel van onderwijsinstellingen, teneinde de positie en verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen in lokale/regionale netwerken te stipuleren en stimuleren.
- Een *nationale kwalificatiestructuur, die binnen door de overheid bepaalde kaders* (drievoudige kwalificering, niveaudifferentiaties, e.d.) op landelijk niveau via kenniscentra door sociale partners en het onderwijsveld wordt vastgesteld.
- *Integratie van schoolse (bol) en duale leerwegen (bbl) in één geharmoniseerd systeem*, gericht op dezelfde kwalificaties én gesitueerd binnen één onderwijsinstelling, teneinde op een flexibele wijze opleidingen en leerroutes aan te kunnen bieden, afhankelijk van behoeften en mogelijkheden van deelnemers en arbeidsmarkt.
- *De garantie van een minimum (van 20% voor bol en 60% voor bbl) aan praktijkleren in alle leerwegen*, teneinde de overgang van school naar werk te vergemakkelijken en het belang van praktijkleren te benadrukken.

- Verantwoordelijkheid voor (*kwantiteit en kwaliteit van*) *bpv-plaatsen bij kenniscentra*, verantwoordelijkheid voor *de inhoud van de bpv en de begeleiding van deelnemer bij onderwijsinstellingen*.
- *Drempelloze toegang tot niveau 1- of niveau 2-opleidingen*, om alle jongeren een kans op het behalen van een kwalificatie te bieden.

De volwasseneneducatie

Waar de ACOA-studie zich beperkte tot het initieel middelbaar beroepsonderwijs, richt de voorliggende studie zich op het mbo in de volle breedte, dus inclusief 'educatie' in de ruime zin van het woord en het aanbieden van contractonderwijs aan werknemers/bedrijven. Het aanbieden van contractonderwijs is daarbij niet te typeren als een wezenskenmerk maar als een handelingsoptie voor mbo-instellingen. Het verzorgen van educatieve trajecten is dat wel, zeker in het licht van de twee centrale doelen van de WEB:

Een negende wezenskenmerk van het mbo wordt daarmee:

- het aanbieden van educatieve trajecten 'gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs.'

Met het 'onder één dak brengen van middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie' onderscheidt het Nederlandse mbo zich in een belangrijk opzicht van onderwijs-systemen in andere westerse landen.

2.1.3 De WEB in internationaal perspectief

Internationaal vergelijkend kan het WEB-stelsel getypeerd worden als een typisch Nederlandse mengvorm van verschillende traditionele grondmodellen voor beroepsonderwijs: een mix van Anglo-saksische (het markt- of liberalistische model, met 'community-colleges' als leidend principe), van Rijnlandse (het duale of gecontroleerde marktmodel, met op landelijk niveau bepaalde beroepen/kwalificaties en een overwegend duale inrichting van opleidingen) en van Franse (het school- of bureaucratische model, met centralistische overheidssturing) componenten.

In een recente studie voor de Onderwijsraad⁶ wordt geconcludeerd dat 'alle daar onderzochte Europese landen (België/Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het UK) een gedifferentieerd stelsel van middelbaar beroepsonderwijs kennen, maar

6 Visser, K., e.a. (2009, in druk), o.c.

nergens zo beoogd samenhangend als in Nederland via het (inhoudelijk)-institutionele roc-concept. Daarbij nemen we in beschouwing de verschillende arbeidsmarktsectoren, de diversiteit in leerwegen, de onderscheiden niveaus voor opleidingen, deelname door jongeren (16-plus) en volwassenen binnen het beroepsonderwijs, de heterogeniteit van de doelgroep qua talent en de verbinding met de algemene volwasseneneducatie. Geen enkel land combineert al deze zes opgesomde facetten in één institutioneel verband'.

Ook voor de Verenigde Staten en hun *Community Colleges* geldt volgens de studie voor de Onderwijsraad dat niet alle facetten in één institutioneel verband zijn ondergebracht, zoals in de Nederlandse roc's. *Community Colleges* zijn lokale organisaties die proberen te voorzien in de educatieve behoeften van de *community* (18-plus) waarbij het 'campus'-idee als organisatorische vorm wordt ingezet.

Deze Community Colleges zijn een belangrijke inspiratiebron geweest voor het roc-concept in Nederland. Bij de Community Colleges gaat het om onderwijsvoorzieningen voor de lokale/regionale gemeenschap (*community*) met een rijk geschakeerd onderwijs- en opleidingsaanbod voor een verscheidenheid aan doelgroepen. In Nederland hebben mbo-instellingen een vergelijkbare – van de WEB afgeleide – missie om als spin in het regionale web te fungeren en via een breed en flexibel aanbod van leerroutes responsief te kunnen handelen in overeenstemming met de behoeften van mensen en bedrijven in de regio.

Niet zelden wordt het Nederlandse WEB-model in internationale kring gezien als een geavanceerd stelsel dat goed voorbereid is op de grote veranderingen waar onze samenleving voor staat: globalisering, kennis-/dienstenmaatschappij, individualisering, ontwikkelingen op ICT-gebied, etc. Die waardering richt zich dan primair op systeemniveau en kenmerken daarvan, zoals:

- de landelijke kwalificatiekaders met relatief autonome onderwijsinstellingen;
- flexibiliteit in het stelsel van leerroutes;
- de relatieve conjunctuonafhankelijkheid (bol en bbl als communicerende vaten);
- het integratieve karakter i.c. de toegankelijkheid voor iedereen.

Slotsom

Zo bezien lijkt het 'WEB-se' systeem te staan als een paal. Maar de vraag is of dat in de praktijk van haar functioneren ook inderdaad het geval is.

In welke mate worden de pretenties achter de WEB in de praktijk ook waargemaakt?

Op welke termijn zijn hierbij tastbare resultaten te verwachten in het licht van de complexiteit van de WEB-operatie op instellingsniveau en de eerder gememoreerde hybride/duale aansturing door rijk en gemeenten?

Zijn de omstandigheden nog vergelijkbaar met die bij het ontwerp en de invoering van de WEB?

Zijn er anno 2009 – nu bijna 14 jaar na invoering van de WEB – ontwikkelingen die aanleiding zijn om de positionering van mbo-instellingen te heroverwegen, met het oog op de toekomstbestendigheid van het mbo?

2.2 Ontwikkelingen sedert de WEB

De WEB heeft beoogd een stelsel van mbo-instellingen neer te zetten dat adequaat voorbereid is op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving als geheel. Kerngegevens in de WEB is het roc als relatief autonome onderwijsinstelling, die binnen de eerder aangegeven kaders voorziet in de leerbehoeften bij mensen en bedrijven in de regio. Het roc met diverse beroepsopleidingen en educatie ‘onder één dak’ dat het voorzien in de regionale leerbehoeften niet op haar eentje realiseert, maar in ketenverantwoordelijkheid met andere relevante actoren, zoals het bedrijfsleven, kbb's en gemeenten. Het is aan de onderwijsinstellingen om deze omvattende taakstelling ook in de praktijk waar te maken.

Het zou naïef zijn om in een beschouwing over de toekomstbestendigheid van het mbo ontwikkelingen die zich sedert de invoering van de WEB hebben voorgedaan niet in te calculeren. Mbo-instellingen zijn de afgelopen periode geconfronteerd met een omgeving waarin zich meer en minder te voorziene ontwikkelingen hebben voorgedaan en nog voordoen. Deels gaat het om ontwikkelingen die inherent zijn aan de dynamiek van de huidige samenleving, deels ook zijn zij het gevolg van meer of minder ingrijpende ontwikkelingen in beleid van externe actoren en/of van de benutting van de beschikbare handelingsruimte door actoren binnen het mbo-stelsel, waaronder mbo-instellingen zelf.

Zonder overdrijving kan gesteld worden dat mbo-instellingen sedert de invoering van de WEB in de praktijk geconfronteerd zijn met een turbulente omgeving en dat nog steeds worden. De ontwikkelingen kunnen zoveel kansen als bedreigingen in zich bergen voor een toekomstbestendigheid mbo. In dit hoofdstuk geven we daarvan een beeld. Ontwikkelingen staan niet los van elkaar, maar interfereren veelal op hun consequenties voor het mbo. Op hoofdlijnen gerubriceerd gaat het om de volgende ontwikkelingen:

- verschuivingen in leerlingenstromen en –populaties (2.2.1);
- ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (2.2.2);
- ontwikkelingen in het beleid (2.2.3);
- ontwikkelingen binnen het mbo zelf (2.2.4).

2.2.1 Verschuivingen in leerlingstromen en -populaties

Een eerste belangrijke categorie van ontwikkelingen kan gerangschikt worden onder dit hoofd: de ontwikkeling in leerlingstromen en in de samenstelling van de deelnemerspopulatie. Deelnemers – potentiële en feitelijke – vormen immers de primaire bestaansgrond van mbo-instellingen.

Onderstaand schetsen we enkele pregnante ontwikkelingen, die grotendeels beschouwd kunnen worden als autonome ontwikkelingen, en deels wellicht ook als inherent aan de huidige positionering van mbo-instellingen. In elk geval impliceren ze voor mbo-instellingen belangrijke uitdagingen.

Deelname aan avo ten koste van mbo-bol

Er doet zich enkele jaren een trend voor dat ouders en leerlingen in toenemende mate een voorkeur hebben voor avo-onderwijs boven beroepsgericht onderwijs (vmbo en mbo). De cijfers over de onderwijsdeelname per onderwijstype bevestigen dat beeld: in de jaren 2005/2006 tot en met 2007/2008 stijgt de deelname aan het vo en daalt de deelname aan het mbo (in aandeel van het cohort). Door de groei van de cohorten in de jaren wordt de terugloop van het mbo gemaskeerd en blijft het aantal deelnemers in absolute aantallen licht stijgen. De meeste groei gaat echter naar het avo (havo/vwo)⁷.

Hoewel de groei van het avo voor een belangrijk deel ontstaat uit het grotere aandeel in de autonome groei van de cohort-omvang is het evident dat de groei ook ten koste gaat van de instroom in het mbo. Dat verschijnsel is goed zichtbaar in de keuze die leerlingen maken na afronding van het vmbo-theoretische leerweg. Direct na de invoering van het vmbo werd de doorstroommogelijkheid van vmbo-t (voorheen mavo) naar havo verkleind. Stapeling van diploma's werd niet wenselijk geacht en de doorstroom van vmbo-t naar mbo was vanuit beleidsmatig oogpunt de voorkeursroute.

Die maatregelen leidden toen tot een terugloop van de instroom in het havo vanuit het vmbo-t. De laatste jaren is er echter een geleidelijke ommekeer ontstaan in (het denken over) de doorstroom naar havo: sinds 2003/2004 is de doorstroom van vmbo-t naar havo gestegen van 16 naar 21 procent in het schooljaar 2007/2008. Mede daardoor is de deelname aan het havo in die periode gestegen van 125.000 naar ruim 145.000 leerlingen. De daling die ontstond direct na invoering van het vmbo is daarmee meer dan teniet gedaan, met name ten koste van de instroom in het mbo. Met name de deelname aan de volletijd mbo-bol is de laatste jaren teruggelopen tot 331.932 deelnemers: een daling met 1% tussen 2006 en 2007 en met 2% tussen 2007 en 2008⁸.

7 Eimers, T., J. van Amelsfoort, M. Roelofs, & H. Schuit (2009). *Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

8 KBA in co-productie met Cfi en MBO Raad (2009). *Succescijfers van het mbo*. Eerste voorlopige cijfers 2007-2008 (concept). Zie ook de cijfers in tabel b1 t/m b3 in bijlage 1.

Overigens wordt een deel van de terugloop in de bol verklaard door de arbeidsmarkt-omstandigheden in deze jaren. Als gevolg van de hoogconjunctuur en de daarmee gepaard gaande krappe arbeidsmarkt kozen veel leerlingen voor de bbl in plaats van de bol. Als gevolg van de huidige economisch crisis mag voor de komende jaren het omgekeerde verwacht worden (zie ook tabel 2.1).

Tabel 2.1 – prognose OCW verhouding deelnemers bol-bbl 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
1. Aantal deelnemers mbo*	489.642	498.233	498.608	494.667	488.450
bol-vt	317.500	331.242	356.392	371.775	369.450
bbl	162.575	158.517	135.367	117.175	113.483
bol-dt	9.567	8.475	6.850	5.717	5.517
Bron: Referentieraming 2009					
2. Gemiddelde prijs per mbo-deelnemer (x € 1 000)**	7.1	7.0	7.0	6.8	6.8
Bron: Lumpsum budget/specifieke regelingen en gewogen bekostigingsdeelnemers mbo					

Bron: *Rijksbegroting 2010, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 4, beroeps- en volwassenen-educatie, tabel 4.5.*

- * Het gaat om aantallen per kalenderjaar (omgerekend uit aantallen per schooljaar op 1 oktober) inclusief de raming van het conjunctuureffect als gevolg van substitutie van deelnemers van de bbl naar de bol.
- */** Vanwege de sterk verslechterde economische situatie en de daarmee samenhangende verwachte vermindering van stageplaatsen, wordt de komende jaren een verschuiving van deelnemers in de bbl naar de bol verwacht. Een indicatie van deze ontwikkeling is reeds verwerkt in de hierboven gepresenteerde geraamde deelnemersontwikkeling in het mbo. Vanwege de vele onzekerheden rondom de raming en de uitzonderlijke economische situatie, is de extra instroom van het aantal deelnemers als gevolg van de huidige conjuncturele ontwikkelingen nog niet in raming van het aantal deelnemers (punt 1) opgenomen. Het Kabinet heeft echter besloten voor 2009 en 2010 extra geld beschikbaar te stellen voor het mbo (in totaal € 250 miljoen). In de prijs per deelnemer (punt 2) zijn deze extra middelen nog niet verwerkt. De mbo-sector kan aanspraak maken op deze middelen indien, als gevolg van de economische crisis, de omvang en de samenstelling van de onderwijsdeelname in de cursusjaren 2009/10 en 2010/11 hiertoe aanleiding geeft. Bij het voorbereiden van de begroting 2011 wordt bezien hoe het aantal deelnemers in het mbo zich heeft ontwikkeld, dan wordt ook duidelijker wat het effect van de conjunctuur op de deelnemersontwikkeling voor de komende jaren in het mbo is.
- ** Bij de berekening van de gemiddelde prijs per deelnemer is rekening gehouden met de extra middelen voor taal en rekenonderwijs en met de enveloppemiddelen (Coalitieakkoord) voor de competentiegerichte kwalificatiestructuur (zie paragraaf 4.2, tabel 4.2 budgettaire gevolgen van beleid).

Groei deelname mbo-bbl en 23 jaar en ouder

Per saldo is de deelname aan het mbo de afgelopen jaren fors gegroeid, tot zo'n 527.000 deelnemers in 2008⁹. Die netto-groei maskeert belangrijke verschuivingen in de deelname naar leerweg en leeftijdscategorie. De afname van de deelname in de bol is meer dan gecompenseerd door een toename in het aantal deelnemers aan de bbl: van 141.000 in 2006 naar 172.000 in 2008.

Parallel daarmee is sprake geweest van een stijging van het aantal deelnemers ouder dan 23 jaar (van 88.000 in 2006 naar zo'n 108.000 in 2008), met name in de bbl.

In 2008 is ruim een vijfde van alle mbo-studenten 23 jaar of ouder, en ruim een derde volgt een mbo-opleiding in de bbl. Dat wijst op forse verschuivingen in de doelgroep van het mbo qua leeftijd en leerweg.

Toenemende diversiteit deelnemerspopulatie

Ongeveer een vijfde van alle mbo-studenten behoort tot de categorie niet-westerse allochtonen, zij volgen beduidend vaker (82%) een bol-opleiding dan autochtone studenten (65%). Dit wijst op diversiteit, niet alleen naar etnische herkomst maar ook naar leerbehoeften¹⁰. Diversiteit naar etnische herkomst zal naar alle waarschijnlijkheid verder toenemen.

Los van de sociaal-etnische en sociaal-economische herkomst komt de diversiteit in de deelnemerspopulatie ook tot uitdrukking in leerbehoeften en –mogelijkheden van studenten. De vaak gehoorde veronderstelling dat onder mbo-studenten de Einstein-generatie dominant is, lijkt door empirische gegevens gelogenstraft te worden. Illustratief is de volgende zinsnede uit recent afgesloten onderzoek onder bijna 1.700 mbo-leerlingen: 'Anders dan de Einsteiners onderzoeken zij (i.c. de mbo'ers uit het onderzoek) niet zelf, zonder instructies af te wachten. Niet-tekstueel lineair leren, waarbij de docent of praktijkopleider de leerling begeleidt door de verschillende stappen van het leerproces, lijkt voor hen eerder de norm, net als voor de vmbo'ers. Mbo'ers hebben net als vmbo'ers – en veel meer dan Einsteiners – behoefte aan hulp bij het aanbrengen van structuur in hun leerproces en bij het duiden en plaatsen van informatie. Hun behoefte aan instructie (in verschillende vormen) is wel minder groot dan die van vmbo'ers'¹¹. Ook onderzoek

9 Hövels, B., & M. Roelofs (2009). *Succes van het mbo als sector. Rapportage op sectorniveau in het kader van de derde benchmark mbo*. Interne publicatie MBO Raad. KBA in co-productie met Cfi en MBO Raad (2009), o.c.

10 Betrouwbare gegevens over de diversiteit qua vooropleiding zijn momenteel niet voorhanden.

11 Groeneveld, M.J., & K. van Steensel (2009). *Kenmerkend mbo. Een vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van mbo-leerlingen, vmbo-leerlingen en de generatie Einstein*. Hilversum: Hiteq, centrum van innovatie.

naar het functioneren van het brein van pubers en adolescenten van Crone¹² uit 2008 wijst op de noodzaak van structurering van leerprocessen voor jongeren.

Interessant is daarnaast overigens het gedifferentieerde beeld van mbo-leerlingen per niveau dat in het onderzoek naar voren komt. Enkele illustraties uit de typologie:

Typologie mbo-leerlingen per niveau				
aspect	niveau 1	niveau 2	niveau 3	niveau 4
opleidingskeuze	<ul style="list-style-type: none"> - raadplegen weinig bronnen - minder zeker - over keuze - relatief vaak spijt - van keuze 	<ul style="list-style-type: none"> - raadplegen weinig bronnen - minder zeker - over keuze 	<ul style="list-style-type: none"> - raadplegen bronnen in netwerk - redelijk zeker van keuze 	<ul style="list-style-type: none"> - raadplegen bronnen in netwerk - redelijk zeker van keuze
werk en beroepsbeeld	<ul style="list-style-type: none"> - hechten aan status - weinig zicht op eigen capaciteiten en mogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> - hechten minder aan status, meer aan authenticiteit - redelijk zicht op eigen capaciteiten en mogelijkheden - persoonlijkheid op arbeidsmarkt belangrijker dan kennis 	<ul style="list-style-type: none"> - hechten aan authenticiteit, uitdaging, afwisseling, sociale contacten - zicht op eigen capaciteiten en mogelijkheden - persoonlijkheid op arbeidsmarkt belangrijker dan kennis 	<ul style="list-style-type: none"> - hechten aan authenticiteit, uitdaging, afwisseling, sociale contacten - zicht op eigen capaciteiten en mogelijkheden, zonder overschatting - persoonlijkheid op arbeidsmarkt belangrijker dan kennis
leren en informatie	<ul style="list-style-type: none"> - moeite met zelfstandig werken - weinig kritisch t.a.v. informatiebronnen - grote behoefte aan duidelijkheid - onrealistisch vertrouwen in eigen vermogen om informatie te verwerken - stellen weinig eisen aan docenten en praktijkopleiders 	<ul style="list-style-type: none"> - moeite met zelfstandig werken - weinig kritisch t.a.v. informatiebronnen - grote behoefte aan duidelijkheid - onrealistisch vertrouwen in eigen vermogen om informatie te verwerken - stellen weinig eisen aan docenten en praktijkopleiders 	<ul style="list-style-type: none"> - iets minder moeite met zelfstandig werken - kritischer t.a.v. informatiebronnen - behoefte aan duidelijkheid - kritischer over eigen vermogen tot informatieverwerking - stellen eisen aan docenten en praktijkopleiders 	<ul style="list-style-type: none"> - meer vermogen tot zelfstandig werken - kritischer t.a.v. informatiebronnen - behoefte aan duidelijkheid - kritischer over eigen vermogen tot informatieverwerking - stellen eisen aan docenten en praktijkopleiders

Bron: Groeneveld M. en K. van Steensel (2009).

12 Crone, E. (2008). *Het puberende brein*. Amsterdam: Bert Bakker.

Een en ander wijst op de bestaande en groeiende diversiteit in de deelnemerspopulatie in relatie tot de roep om maatwerk vanuit het mbo.

2.2.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Als beroepsopleiding is het mbo onlosmakelijk verbonden met de arbeidsmarkt. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben een autonoom karakter en onttrekken zich (grotendeels) aan de invloed van het mbo zelf. Wel zijn deze in belangrijke mate richtinggevend voor het mbo en mbo-instellingen.

In het onderstaande geven we een schets van relevante ontwikkelingen, overigens zonder daarin uitgebreid stil te staan bij veranderingen in de aard van het beschikbare en te verwachten werk. Naast de geschetste ontwikkelingen spelen daarbij wisselende combinaties van brede, beroepsgerichte en specialistische competentie-eisen een rol, alsmede ontwikkelingen op het gebied van flexibilisering van de arbeidsmarkt (waaronder de toenemende benadrukking van het zelfstandig ondernemerschap, vgl. bijv. de omvang van de groep zzp'ers). Duidelijk is in elk geval de geweldige diversiteit, ook aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Behoefte aan vakbekwaam personeel op hoger mbo- en op hbo-niveau

In 2006 luiden de HBO-raad en RWI de alarmklok over het kennistekort, dat wil zeggen het tekort aan goed opgeleide werknemers in Nederland. Beide organisaties signaleerden vooral knelpunten in het mbo en hbo, en constateren dat door de trage ontwikkeling van het kennisniveau Nederland in internationaal opzicht snel terrein verliest¹³. Wat het mbo betreft gaat het vooral om de hoge niveaus (3 en 4). Aan de ene kant wordt geconstateerd dat de populatie die beschikbaar is voor doorstroom naar het hoger onderwijs (verder) beperkt wordt wanneer de aantrekkende vraag op de arbeidsmarkt gaat leiden tot een verschuiving van de theoretische, beroepsopleidende leerweg (bol) naar de praktische, beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Aan de andere kant constateren zij dat een ander effect van de beperkte deelname aan de bovenkant van het mbo is dat er relatief minder geslaagden op de hoge niveaus (3 en 4) de arbeidsmarkt betreden, waardoor tekorten kunnen ontstaan.

Opvallend is dat genoemde signalen uit 2006 vanuit de arbeidsmarkt, lijken te anticiperen op ontwikkelingen die zich getuige het voorgaande ook feitelijk sedert 2006 in het mbo aan het voltrekken zijn.

De economische crisis heeft er voor gezorgd dat recente prognoses van de ontwikkeling van de Nederlandse economie met veel onzekerheden omgeven zijn. Omdat de arbeidsmarkt en zeker de werkloosheid altijd met enige vertraging reageert op de ontwikkeling

13 HBO-raad en Raad voor Werk en Inkomen (2006). *Kennistekort in Nederland. Stagnerend opleidingsniveau belemmering voor arbeidsmarkt*. Den Haag: HBO-raad en Raad voor Werk en Inkomen.

van de productie, verwacht het CPB de grootste toename van de werkloosheid in de tweede helft van 2009 en in de eerste helft van 2010¹⁴. In de technische en industriële beroepen zullen bij een neergaande conjunctuur veel werknemers op vooral lager middelbaar niveau werkloos worden. Categorieel gezien zullen veel laagopgeleiden, jongeren en allochtonen hun baan verliezen of niet aan een baan kunnen komen. In haar recentste analyse wijst de RWI er met nadruk op dat toch voor de middellange termijn uitgegaan

moet worden van tekorten aan met name hoger opgeleiden, en dat ook de positie van technisch opgeleiden op mbo-niveau aandacht verdient¹⁵.

De RWI: "Het 'dubbele gezicht' van de arbeidsmarkt leidt tot een 'dubbele uitdaging', namelijk het vinden van een goed evenwicht tussen beleidsmaatregelen die op de korte termijn effect sorteren en beleidsmaatregelen die een adequate reactie vormen op de langere termijn en meer structurele ontwikkelingen. Indien dat evenwicht niet in voldoende mate wordt gerealiseerd, zou Nederland een aantal verworvenheden van de afgelopen jaren kwijt kunnen raken en zouden (soms al langer sluimerende) problemen kunnen uitgroeien tot massieve belemmeringen voor herstel. Te noemen zijn hier:

- Een sterke toename van het aantal langdurig werklozen met een zeer grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.
- Een terugval in de arbeidsmarktpositie van allochtonen, arbeidsgehandicapten, laag opgeleiden en jongeren, met alle consequenties van dien voor het Grotestedenbeleid en het integratiebeleid.
- Een generatie schoolverlaters met name tot het niveau mbo 3, die te maken krijgt met veel entree-werkloosheid en onderbenutting".

De arbeidsmarktbehoefte aan lager opgeleiden

De HBO-raad en RWI wijzen er in 2006 overigens op dat het aanbod op de lage niveaus van het mbo (1 en 2) relatief ruim blijft.

Afgezien van de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is om de niveaus 1 en 2 onder één noemer te scharen (denk aan de aankomende vaklieden op niveau 2 in de techniek en in de zorg), is het in dit verband van belang te attenderen op meerdere studies¹⁶ die het belang van een startkwalificatie voor het perspectief op de arbeidsmarkt relativeren. Kennelijk is er een substantieel volume aan banen onder het niveau van de

14 CPB (2009). *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: CPB.

15 Raad voor Werk en Inkomen (2009). *Arbeidsmarktanalyse 2009*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

16 Raad voor Werk en Inkomen (2006a). *Advies Sectorstartniveau*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

CBS (2006). *EBB 2001-2004 gemiddeld*. Voorburg/Heerlen: CBS.

Beer, P. de (1996). *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag/Rijswijk: VUGA/CBS.

startkwalificatie en kennelijk slaagt ook een substantieel deel van de schoolverlaters zonder startkwalificatie erin om hierin aan het werk te komen. Ook zijn er aanwijzingen dat de arbeidsmarkt voor personen zonder startkwalificatie relatief stabiel is en dat ook op termijn de positie van relatief laaggeschoolden op de arbeidsmarkt niet verslechtert. Het SCP kwam eerder tot de conclusie dat met name voor middelbare maar ook voor zogenaamde elementaire ('ongeschoolde') beroepen stabiliteit het toekomstbeeld is¹⁷.

Eimers wijst er op dat dat in het bijzonder geldt voor de groep 'opstappers'¹⁸, in tegenstelling tot de echte' risicoleerlingen of overbelasten¹⁹. De RWI identificeerde in 2006 als meest kansrijke sectoren voor schoolverlaters met diploma maar zonder startkwalificatie: handel en reparatie, bouw, gezondheidszorg, overige commerciële dienstverlening, horeca, zakelijke dienstverlening, metaalproducten en machinebouw, de agrarische sector en weg- en railvervoer²⁰.

Van belang in dit verband is ook de vergrijzing van de beroepsbevolking en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarktbehoefte op lager en middelbaar niveau. Het lijkt er op dat deze enerzijds leidt tot een grotere vraag naar diensten- en zorgbanen op de lagere niveaus. Anderzijds lijkt het niet waarschijnlijk dat het verlaten van het arbeidsbestel door oudere – relatief veel laagopgeleide – werkkenden (geheel) gecompenseerd zal gaan worden door mensen met een hoger opleidingsniveau. In haar recente analyse wijst de RWI er op dat voor de middellange termijn de vervangingsvraag in verband met de uitstroom van oudere werknemers in de verdere toekomst voor veel vacatures zal zorgen²¹.

Ondanks een kennelijk groeiende behoefte aan personeel op een hoger mbo-niveau en op hbo-niveau, lijkt de arbeidsmarktbehoefte aan lager opgeleiden op termijn dus op z'n minst stabiel te blijven. De zogenaamde 'overbelasten' blijven een zorgenkind, maar ook de ongediplomeerde 'opstappers', en zeker de gediplomeerden op mbo-niveau 2 blijven de volle aandacht van het mbo verdienen. Dat neemt niet weg dat volop ingezet kan blijven worden op de bestrijding van VSV en op de doorstroom binnen het mbo naar hogere niveaus. Nog afgezien van de Lissabon-doelstellingen wijzen studies er namelijk ook op dat zeker in conjunctureel slechtere tijden de arbeidsmarktperspectieven van laagopgeleiden afbrokkelen, onder meer door verdringing door hoger opgeleiden²². Bovendien zijn er aanzienlijke verschillen in de inkomenspositie van degenen met en degenen zonder een startkwalificatie.

17 SCP (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag: SCP.

18 Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

19 WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

20 Raad voor Werk en Inkomen (2006a), o.c.

21 Raad voor Werk en Inkomen (2009), o.c.

22 Wolbers, M. (2009). Gedwongen baan werklozen leidt tot verdringing. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25 (2), p. 226-227.

2.2.3 Ontwikkelingen in beleid

Sedert de introductie van de WEB zijn extern – met name door de overheid – initiatieven genomen met consequenties voor het mbo. In het navolgende geven we daarvan een aantal pregnante, niet uitputtende voorbeelden. Behalve de hieronder genoemde ontwikkelingen dient nadrukkelijk ook gewezen te worden op kwesties, waar we binnen deze studie niet of slechts zijdelings op ingaan, zoals:

- de accentuering van de beroepskolom;
- de accentuering van het belang van (horizontale en verticale) verantwoording door mbo-instellingen;
- het vasthouden aan het lumpsum-model voor de bekostiging, inclusief discussies over aanpassing van bekostigingsregels binnen dat model;
- discussies over een 'open bestel';
- de notities 'helderheid', waarmee het ministerie helderheid verschaft over de juiste interpretatie en toepassing van bekostigingsregels naar aanleiding van vermoedens van fraude in het beroepsonderwijs en adviezen van de commissie Schutte;
- de decentralisatie van arbeidsvoorwaardenbeleid en wachtgeldverplichtingen naar de sector en de afzonderlijke instellingen;
- etc.

Introductie van het vmbo

De introductie van het vmbo eind negentiger jaren betekende een forse herstructurering van het toegangskanaal van het mbo. Het onderscheiden van vier leerwegen binnen het vmbo en het integreren van het mavo als de theoretische leerweg in het vmbo vormen daarin kernpunten. In reactie op ervaren tekortkomingen van het vmbo zijn de afgelopen jaren diverse initiatieven tot stand gebracht om tot verbeteringen van het vmbo te komen inclusief de aansluiting op het mbo. We noemen hier met name de lopende experimenten met de zogenaamde Vakcolleges en VM2-experimenten.

Voor mbo-instellingen is een positiebepaling aan de orde, temeer tegen de achtergrond van de drempelloze instroom in het mbo.

Verlenging kwalificatieplicht

In augustus 2007 is de kwalificatieplicht verlengd. Vanaf dat moment geldt dat jongeren volledig leerplichtig zijn tot hun achttiende verjaardag of tot een startkwalificatie is behaald. De wetwijziging heeft vooral effect voor 17 jarigen. De effecten van de invoering van de kwalificatieplicht zijn een apart aandachtspunt. Per 1 oktober 2009 treedt de 'Wet investeren in jongeren' (WIJ) in werking. Vanaf dat moment geldt er een werk- of leerplicht tot 27 jaar.

Per schooltype/leerjaar zijn er grote verschillen. Samengevat bedraagt het geschatte effect van de invoering van de kwalificatieplicht op de onderwijsdeelname van 17-jarigen in 2008/2009 ongeveer 1.4-1.9 procentpunt of in absolute aantallen 2.900-3.900²³.

De groei als gevolg van de kwalificatieplicht treed op in havo 4/5 (+882) en mbo 2/3 (+2.093). Het lijkt erop dat de toegenomen doorstroom van vmbo-t naar havo door de invoering van de kwalificatieplicht is versterkt, en dat de doorstroom naar havo ten koste gaat van de deelname aan mbo niveau 4. Juist mbo 4 ondervindt nadelen van de toegenomen doorstroom van vmbo-t naar havo. Eerder (paragraaf 2.2.1) zagen we dat havo een geduchte concurrent is van de bol.

Mbo 2 en 3 daarentegen lijken daarbij relatief sterk te profiteren van de invoering van de kwalificatieplicht.

Marktwerking inburgering en educatie

De inkoop van educatie- en inburgeringstrajecten is in de WEB belegd bij gemeenten. Vanaf januari 2007 is de inkoopverplichting voor inburgeringscursussen opgeheven en marktwerking ingevoerd. Daarnaast overweegt het rijk om ook voor de (oude) educatiecomponent een vorm van marktwerking in te voeren en de inkoopverplichting van gemeenten bij roc's af te schaffen.

Sedert januari 2009 zijn de gemeentelijke middelen voor inburgering, educatie en re-integratie samengevoegd in het zogenaamde 'participatiebudget' van gemeenten. Geldstromen op het gebied van inburgering, educatie en re-integratie worden samengevoegd om gemeenten in staat te stellen om tot een betere i.c. ontschotte afstemming te komen van beleid en uitvoering van educatie, inburgering en re-integratie. Daarbij lijkt het accent te verschuiven van educatie naar participatie i.c. arbeidstoeleiding.

Met dit laatste gegeven wordt ook aan de kant van de inkoper het 'alles onder één dak' principe gerealiseerd, hetgeen in theorie naadloos aansluit bij de grondidee van de WEB om de samenhang tussen educatieve en beroepsgerichte scholingstrajecten te versterken. Het participatiebudget biedt met andere woorden grote kansen voor de realisatie van het 'alles onder één dak'-principe in de WEB en het benutten van de potenties van de mbo-instelling.

Het doorzetten van de marktwerking voor inburgering i.c. daadwerkelijke uitbreiding daarvan naar educatie draagt echter het risico in zich dat in de uitvoeringspraktijk het alles 'onder één dak'-principe aan vraag- én aanbodskant gefrustreerd wordt. Marktwerking gaat veelal gepaard met verkaveling van aanbestedingspercelen en omslachtige aanbestedingsprocedures, die op gespannen voet kunnen staan met de gedachte van doorlopende, integrale klanttrajecten die zowel educatie als kwalificatie en re-

23 Eimers, T., e.a. (2009), o.c.

integratie omvatten. Deze zorgen over de uitvoeringspraktijk bij marktwerking zijn alles behalve denkbeeldig getuige de dramatische terugval in deelname en diplomering bij inburgeringstrajecten in 2007 en 2008.

De realiseringsmogelijkheden van de met het Participatiebudget gecreëerde kansen om aan de maatschappelijke vraag te voldoen zijn afhankelijk van de besluitvorming ten aanzien van marktwerking, de kwaliteit van het opdrachtgeverschap van de gemeenten en de interne organisatorische en inhoudelijke afstemming in de praktijk van beroepsopleidingen en educatie binnen mbo-instellingen²⁴. Voor de deelnemer opent dit namelijk het perspectief op instroom en doorstroom vanuit educatie en inburgeringstrajecten in beroepsopleidingen.

Om problemen in de uitvoering te voorkomen en uit zorg over de financiële positie van mbo-instellingen heeft de staatssecretaris op 14 september 2009²⁵ besloten om de aanbestedingsverplichting van gemeenten voor educatietrajecten bij roc's in ieder geval tot 1 januari 2013 in stand te houden. Dit beleidsvoornemen is opgenomen in de Rijksbegroting 2010 van het ministerie van OCW.

Experimenten Associate Degree

In 2006 is in Nederland een aantal experimentele opleidingen 'Associate Degree' (AD) van start gegaan. De AD-opleidingen zijn gepositioneerd tussen het kwalificatieniveau mbo-4 en het bachelorniveau in, vooralsnog als onderdeel van de bacheloropleidingen binnen het hbo. De AD-opleidingen kunnen een belangrijk instrument zijn voor het opscholen van de zittende beroepsbevolking op mbo-niveau, maar kunnen ook bijdragen aan een grotere doorstroom van mbo-4 gediplomeerden naar het hbo.

AD-opleidingen liggen op het snijvlak van mbo en hbo en bieden daarmee kansen voor samenwerking tussen mbo en hbo. Deze samenwerking krijgt her en der inmiddels gestalte, waarbij de examenbevoegdheid aan het hbo gekoppeld is.

Op dit moment worden er in Nederland circa 60 pilots uitgevoerd met betrekking tot AD-opleidingen. In het voorjaar van 2010 wordt de eindrapportage van de zogenaamde 'AD-monitor' verwacht. Mede op basis van de monitorbevindingen zal de minister van OCW een besluit nemen over de wijze van voortzetting en bekostiging van AD-opleidingen. Op basis van dit besluit zullen mbo en hbo hun samenwerking ten aanzien van AD-opleidingen verder moeten inrichten.

²⁴ Haan, M. de (2009). *MBO, Lessen Educatie*. MBO-Raad: interne notitie.

²⁵ Brief d.d. 14-09-2009, kenmerk BVE/I&I/153053.

Internationaal

Op Europees niveau heeft Nederland zich gecommitteerd aan beleid dat ook het mbo raakt. Daarvan lijken voor mbo-instellingen in het bijzonder de Lissabon/Kopenhagen-doelstellingen met betrekking tot de bestrijding van VSV en het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking het meest relevant. Beide vereisen krachtspanningen van het mbo, nadrukkelijk in samenspraak en samenwerking met andere partners i.c. vmbo etc. en hbo. De afgelopen jaren is het aantal VSV'ers teruggedrongen van 70.000 naar 45.000. Recent heeft ook de staatssecretaris erop gewezen dat de doelstelling naar verwachting volgend jaar bereikt kan zijn. Ook wat de hoger opgeleiden betreft lijken voordeelingen gemaakt te worden, getuige onder meer de toegenomen instroom in het hbo van mbo'ers. Zo is de instroom van het mbo naar het hbo gestegen van 15.600 deelnemers in 2000 naar 22.900 in 2008. Ondanks de gesignaleerde positieve ontwikkelingen in het afgelopen decennium zullen ook in de komende jaren nog grote inspanningen nodig zijn van het mbo en andere partijen om te kunnen voorzien in de arbeidsmarktvrage op middellange termijn.

Een andere beleidsontwikkeling op Europees niveau betreft het Europees Kwalificatiekader (EKK). Op nationaal overkoepelend niveau zal daar nog stevig aan gebouwd moeten worden, getuige een recente evaluatie²⁶.

De EU-lidstaten, waaronder ook Nederland, worden geacht hun nationale kwalificatiestructuur afgestemd te hebben op het EKK, op de acht door de EU vastgestelde referentieniveaus (van basisvorming t/m het doctoraal niveau).

2.2.4 Ontwikkelingen binnen het mbo zelf

Binnen de kaders van de WEB en gegeven de daarin bestaande beleidsruimte van betrokken actoren, heeft zich binnen het mbo zelf een aantal relevante ontwikkelingen voorgedaan. Daarvan laten we in het volgende een aantal de revue passeren. Ook hier is geen volledigheid nagestreefd. Zo kan daarnaast bijvoorbeeld ook gewezen worden op de toenemende nadruk die vanuit het mbo zelf gelegd is op 'good governance', en op tussen mbo-instellingen zelf variërende accenten in bedrijfsvoering en de organisatorisch-inhoudelijke vormgeving van de instelling.

Competentiegericht onderwijs

Een majeure operatie in het mbo betreft de invoering van competentiegericht opleiden, in aansluiting op nieuwe competentiegebaseerde kwalificatiedossiers, als reactie op veranderende kwalitatieve wensen vanuit het bedrijfsleven, en in combinatie met verande-

²⁶ Schuit, H., R. Kennis, & B. Hövels, m.m.v. G. Busse (2009). *Invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs. Deelonderzoek B: een studie naar de Nederlandse kwalificatiestructuur in internationaal perspectief; competentiegerichte kwalificatiedossiers gewogen*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

rende onderwijskundige inzichten. Na een periode van competentiegericht onderwijs op experimentele grondslag heeft de staatssecretaris in 2007 besloten om het competentiegericht onderwijs (cgo) per 1 augustus 2010 mbo-breed in te voeren. Dit dient te gebeuren op basis van vernieuwde kwalificatiedossiers. Hoewel deels door externe actoren geïnitieerd en inmiddels als zodanig onderdeel van OCW-beleid, kan competentiegericht onderwijs beschouwd worden als een interne zaak van mbo-instellingen.

Op basis van onderzoek in vervolg op een vergelijkbaar onderzoek in 2007 concludeerde de Inspectie onlangs als volgt²⁷:

“Gelet op deze bevindingen kan worden aangenomen in navolging van de conclusie in 2007 dat het mbo volgens de betrokkenen voldoende draagvlak heeft om competentiegericht onderwijs in te voeren met de eisen die daaraan gesteld worden. In 2008 zijn er meer opleidingen die volgens de contactpersonen klaar zijn voor algehele invoering (\pm 50 procent tegenover \pm 30 procent in 2007). Ook het bedrijfsleven waar mee gesproken is toont in meerderheid draagvlak voor invoering van het competentiegericht onderwijs.

Er zijn stappen vooruit gemaakt, maar dat neemt niet weg dat er nog veel te doen is om de ontwikkeling verder te brengen. Dan gaat het om uitbalanceren van variatie in werkvormen, nog meer verstevigen van structuur en diepgang, op orde brengen van de bedrijfsvoering en het vormgeven van een adequate relatie met het bedrijfsleven.

De meest kritische punten betreffen volgens de inspectie het niveau en de diepgang van de opleiding naast de externe oriëntatie die zich vertaalt in de arbeidsnabijheid van de opleidingen” (pag. 9).

Duidelijk is dat de invoering van competentiegericht onderwijs onderwijskundig een zwaar beslag legt op onderwijsinstellingen. De verplichte mbo-brede invoering per 1 augustus 2010 heeft betrekking op nieuwe lichten eerste jaars-studenten. Niet alleen voor die datum, ook daarna zullen mbo-instellingen hard moeten trekken aan de (verdere) ontwikkeling van cgo. Flankerend aan de verdere invoering van cgo dienen scholen ook rekening te houden met zwaardere eisen op het gebied van rekenen en taal, de invoering van centrale examinering van taal en rekenen in niveau 4 van het mbo en de schoolgewijze uitwerking van ‘Leren, Loopbaan en Burgerschap’.

Samenwerking met het regionale bedrijfsleven²⁸

Al aan het eind van de vorige eeuw zijn door diverse adviescommissies (vgl. Wagner, Rauwenhoff, Van Veen) pleidooien gehouden om de samenwerking tussen beroeps-onderwijs en de wereld van de arbeid te verbeteren.

²⁷ Inspectie van het onderwijs (2009). *Competentiegericht mbo: kansen en risico's. Vervolgonderzoek naar de implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁸ Onder 'bedrijfsleven' verstaan we ook werkgevers uit de non-profit-sector.

Met de WEBse aandacht voor de bpv als middelpunt van de samenwerking tussen middelbaar beroepsonderwijs en bedrijfsleven, inclusief de erkenning van leerbedrijven door kbb's, heeft deze onderlinge afstemming ook op stelselniveau handen en voeten gekregen.

Sedert introductie van de WEB is het belang van samenwerking van onderwijsinstellingen en bedrijven van verschillende kanten steeds opnieuw benadrukt: het gevoel van urgentie is gegroeid en nog steeds groeiend. Het tempo en de aard van veranderingen in bedrijven en de positionering van 'menselijk kapitaal' als cruciale factor op weg naar een kennis- en dienstensamenleving bepalen grotendeels die 'sense of urgency'. Naast deze sociaal-economische overwegingen spelen ook sociaal-integratieve overwegingen een belangrijke rol: re-integratie, inburgering etc., toenemend in het verlengde van elkaar: 'van educatie naar participatie'.

Voor mbo-instellingen biedt in elk geval de introductie van het cgo een momentum om de samenwerking aan te trekken. Mbo-instellingen kunnen zonder volwaardige bpv hun deelnemers geen diploma garanderen, en cgo is qualitate qua gebaat bij versterking van de oriëntatie op de beroepspraktijk.

Het beeld van de samenwerking tussen mbo-instellingen en bedrijfsleven dat uit onderzoek naar voren komt is divers. Gemeenschappelijk element in de diverse onderzoeken is dat zij alle wijzen op het belang van een goede samenwerking.

Recent onderzoek onder bedrijven door Dijk12 naar de ervaringen van werkgevers met de bpv benoemt een aantal knelpunten in de samenwerking tussen mbo-instellingen en leerbedrijven, vooral op het gebied van logistiek en tijdsbesteding. Samengevat komt uit dit onderzoek het volgende beeld naar voren²⁹.

Het overgrote deel van de leerbedrijven investeert vooral veel tijd in de begeleiding van de leerlingen. Slechts de helft van die tijd wordt volgens de leerbedrijven besteed aan directe begeleiding van leerlingen en stagiairs. De andere helft gaat op aan het opstellen van leerwerkplannen, intern overleg en afstemming, overleg met de school en het kenniscentrum en administratie en coördinatie. Volgens de leerbedrijven kost de begeleiding meer tijd doordat de beroepspraktijkvorming niet goed genoeg is voorbereid, er gebrekig wordt samengewerkt tussen school en bedrijf en er grote verschillen bestaan per roc, wat betreft de invulling van de beroepspraktijkvorming.

Een eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer³⁰ uit 2008 naar de bpv in de periode 2005-2007 wijst eveneens op een aantal knelpunten gerelateerd aan de bpv.

29 Dijk12 (2009). *Beroepspraktijkvorming in het MBO. Ervaringen van leerbedrijven*. Amsterdam: Dijk12.

30 Algemene Rekenkamer (2008). *Beroepspraktijkvorming in het mbo*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

De Job Monitor 2008³¹ laat zien dat deelnemers over het algemeen positief oordelen over de bpv. Ongeveer driekwart van de deelnemers oordeelt positief over het praktijkgedeelte van de opleiding. Het meest kritisch zijn de deelnemers over de voorbereiding op de bpv vanuit school en de interactie tussen school en leerbedrijf. Circa 30 procent is hier niet tevreden over.

KBA-onderzoek uit 2006 onder bedrijven in een drietal regio's naar de samenwerking tussen bedrijven en beroepsonderwijs concludeert dat de bedrijven uit het onderzoek in het algemeen positief aankijken tegen hun samenwerking met het beroepsonderwijs. Daarnaast laat het onderzoek zien dat versterking van de samenwerking nodig is en dat daarvoor volgens de bedrijven nog het een en ander moet gebeuren. Samenvattend stellen de onderzoekers in een artikel naar aanleiding van het onderzoek³²:

“*Belemmeringen* voor de samenwerking met scholen voor beroepsonderwijs worden door bedrijven nogal eens ervaren in de sfeer van een onvoldoende externe gerichtheid van scholen en docenten op bedrijven en van een te weinig open opstelling, in de sfeer van cultuurverschillen tussen bedrijf en beroepsonderwijs, en ook in de sfeer van de benodigde tijdsinvestering.

Belangrijke *succesfactoren* voor (versterking van) samenwerking concentreren zich volgens bedrijven dan ook op ‘wederzijdse chemie’ en adequate afstemming, en wel op alle niveaus. Daarnaast wijzen bedrijven nadrukkelijk op het belang van het creëren van win-winsituaties, met voordelen voor bedrijf, school én deelnemer. Ook wordt – meer concreet – het belang benadrukt van afstemming van het onderwijs op de praktijk van het bedrijf, een goede begeleiding van deelnemers vanuit de school, en een juiste ‘fit’ tussen deelnemer en bedrijf.”

Een laatste onderzoek³³ onder leerbedrijven naar hun oordeel over het functioneren van aka-opleidingen laat zien dat werkgevers, die door de school meer betrokken worden bij de aka-opleiding positiever oordelen over de relatie met de opleiding dan werkgevers, die zeggen minder betrokken te worden bij de aka-opleiding.

Al deze onderzoeken wijzen op het belang van een goede wederzijdse samenwerking tussen bedrijfsleven en beroepsopleidingen in het algemeen en ten aanzien van de bpv in het bijzonder. Ook maken de onderzoeken duidelijk dat er op het gebied van de onderlinge samenwerking nog de nodige winst te halen valt. Het primaat hierbij ligt bij de mbo-instellingen als hoofdverantwoordelijke voor de beroepsopleidingen op middelbaar niveau. Wat dit betreft liggen er in de komende jaren nog voldoende uitdagingen voor mbo-instellingen, op strategisch niveau, maar zeker ook op tactisch en operationeel niveau.

31 JOB (2009). *JOB Monitor 2008*. Nijmegen: ResearchNed.

32 Hövels, B., & J. van den Berg (2008). *Bedrijven en beroepsonderwijs: het betreden van de plek der moeite*. In Jaarboek MGK: Controverse en perspectief in het beroepsonderwijs. Apeldoorn: Garant-Uitgevers.

33 Schuit, H., & A. Klaijnsen (2007). *Resultaten AKA-onderzoek*. In: Activiteitenverslag AKA experimenteerjaar 2006-2007. Ede: Gemeenschappelijk Procesmanagement Herontwerp MBO.

Regio-overstijgende strategieën

De beleidsruimte die actoren bij WEB gegeven is, is in de afgelopen jaren ook door mbo-instellingen zelf benut om hun werkdomein uit te breiden, met name ook buiten de grenzen van hun eigen regio. Aoc's en vakinstellingen nemen wat dit betreft een eigen positie in.

Conform de intenties van de WEB zijn roc's primair gefocused op de eigen regio. De regio-overstijgende strategieën van mbo-instellingen hebben deels te maken met soms diffuse afbakening van de regio waardoor op grensgebieden van roc's concurrentieverhoudingen ontstaan zijn. Hierbij speelt een rol dat er in de WEB geen sprake is van een definitie van het werkterrein van roc's en evenmin van het begrip regio.

Ten dele staan regio-overstijgende strategieën overigens ook los van diffuse regiogrenzen. De 'strijd om de leerling', de neiging om posities te verstevigen door schaalvergroting en het benutten van mogelijkheden op de markt van contractactiviteiten zijn evenzeer van invloed geweest op de uitbreiding van het werkdomein van mbo-instellingen tot soms ver buiten 'de eigen regio'.

Ten slotte lijken ook discussies over marktwerking en stelselherzieningen ('open bestel') eveneens een factor die regio-overschrijdend handelen van mbo-instellingen bevordert. Regio-overschrijdend handelen kan vanuit dit perspectief beschouwd worden als anticiperen op een toekomstige situatie waarin marktwerking en concurrentie tussen mbo-instellingen onderling en andere marktpartijen uitgangspunten van het bestel zouden kunnen zijn.

Regio-overstijgende strategieën en competitieve verhoudingen tussen roc's leiden de beleidsaandacht en energie af van de eigen regio, met contraproductieve consequenties voor een optimale inrichting van een op de regio gefocuste instelling. Ook de transparantie komt daardoor in het gedrang. Het netwerk van relevante partners in de keten wordt diffuus. Keuzen voor deelnemers én bedrijfsleven op het gebied van bijvoorbeeld de macrodoelmatigheid van beroepsopleidingen komen eveneens onder druk te staan.

In de praktijk blijkt dat sommige mbo-instellingen zich meer bekommeren om de contraproductieve effecten van regio-overstijgende strategieën dan andere: waar het om contractactiviteiten op bovenregionaal niveau betreft, gaan sommige mbo-instellingen actief op zoek naar afstemming en samenwerking met collega-instellingen, andere instellingen opereren meer solistisch. Daarnaast is hier en daar sprake van afspraken over taakverdeling tussen mbo-instellingen, teneinde niet in elkaars vaarwater te komen. Al deze signalen wijzen op een toenemende wenselijkheid van vergroting van de onderlinge coördinatie/afstemming en de noodzaak om tot effectieve incentives hiervoor te komen.

Krassen op het imago

Toenemend dringen signalen door over een negatief imago van mbo-instellingen, met name van roc's. Hoewel stevig empirisch onderzoek op dit punt ontbreekt, wordt door de sleutelpersonen gewezen op een aantal mogelijke achtergronden hiervan:

- de beeldvorming over 'het niveau van het mbo' ten gevolge van het in één onderwijsinstelling onderbrengen van opleidingen op verschillende niveaus, in combinatie met de drempelloze instroom;
- de grootschaligheid van mbo-instellingen, met als consequentie onder meer het risico van hechtingsverlies bij deelnemers;
- de negatieve publiciteit rondom cgo, onder meer vanwege associaties met 'het nieuwe leren';
- de gang van zaken binnen roc's, met als beeld dat zij intern de zaak naar deelnemers toe niet goed op orde hebben.

Uit 'brandings'-motieven heeft de MBO Raad recent het initiatief genomen om onderscheid te maken tussen 'funderend beroepsonderwijs' ter aanduiding van de mbo-niveaus 1 en 2, en 'middelbaar beroepsonderwijs' als naam voor het beroepsonderwijs op niveau 3 en 4. De grondgedachte achter de nieuwe naamsaanduidingen is om enerzijds het niveauverschil tussen kort en lang mbo te accentueren en anderzijds beide vormen van beroepsonderwijs te blijven positioneren binnen het mbo. In de omgeving van het mbo zijn niet alle partijen even gelukkig met de vernieuwde naamgeving en de knip tussen niveau 1-2 enerzijds en niveau 3-4 anderzijds.

2.3 Slotsom

Het geheel overziend zijn mbo-instellingen door de WEB neergezet als krachtige speler in de regio, met in principe een breed palet aan leervoorzieningen in huis en het potentieel om effectief als spinnen in het regionale leerweb te functioneren. Dat is de ene kant. De andere kant is dat de tijd niet heeft stilgestaan. Afgezien van de vraag in hoeverre zij de potenties voldoende hebben benut en afgezien van de vraag in hoeverre zij hiervoor inderdaad via het stelsel voldoende zijn geëquipeerd, zijn mbo-instellingen de afgelopen 14 jaar, sedert de invoering van de WEB, geconfronteerd met een turbulente omgeving en een veelheid aan ontwikkelingen. Deels gaat het om een externe omgeving waar mbo-instellingen zelf weinig grip op hebben, deels gaat het ook om ontwikkelingen binnen het mbo zelf. Om binnen alle omgevingsturbulentie ook in de toekomst met succes de aansluiting te bewerkstelligen tussen de leervragen en potenties van individuen enerzijds en de vragen vanuit arbeidsmarkt en samenleving anderzijds zal het mbo met adequate antwoorden moeten komen voor de uitdagingen waarvoor de sector zich gesteld ziet. Het volgende hoofdstuk formuleert in het licht van de geschetste ontwikkelingen een

aantal 'kernopgaven' voor een mbo-sector die de ambitie heeft om toekomstbestendig te zijn en te blijven wat betreft zijn 'kernopdracht': een optimale aansluiting verwezenlijken tussen individu en arbeidsmarkt/samenleving.

3 Kernopgaven voor een toekomstbestendig mbo

Op grond van de bestudeerde literatuur en de gehouden interviews is een vijftal 'kernopgaven' te benoemen voor een toekomstbestendig mbo. De respons van het mbo ten aanzien van deze kernopgaven is richtinggevend voor de toekomst en levensvatbaarheid van het mbo als stelsel.

De kernopgaven zijn in zekere zin tijdloos, omdat ze afgeleid zijn van de maatschappelijke opdracht van het mbo: het bewerkstelligen van de aansluiting (kwantitatief en kwalitatief) tussen de leervragen en potenties van individuen enerzijds en de vragen vanuit arbeidsmarkt en samenleving anderzijds. In feite gaat het om toekomstgericht invulling geven aan de responsiviteit van het mbo ten opzichte van de leervermogens van individuen en de opleidingsbehoefte vanuit bedrijven en de bredere samenleving. De literatuurstudie en de interviews wijzen niet zo zeer op ingrijpende stelselwijzigingen, maar eerder op de noodzaak van hogere performance binnen de kaders van het huidige mbo-stelsel.

Wat betreft de aansluitingsmissie van het mbo kan op grond van het voorgaande hoofdstuk de conclusie getrokken worden, dat vanwege de vergrijzing en de toegenomen internationale economische concurrentie de Nederlandse samenleving in de komende jaren alle zeilen bij zal moeten zetten om te kunnen voorzien in de arbeidsmarktvaart naar personeel, vooral op middelbaar en hoger niveau³⁴. Ondiplomatiek geformuleerd is de opgave voor de Nederlandse samenleving met name ten aanzien van het arbeidsmarktsegment met functies op mbo-niveau 1 tot en met 4: 'Polen of scholen!'³⁵

De hiervoor geschetste arbeidsmarkturgentie wijst op een toenemend strategisch belang van het mbo voor de arbeidsvoorziening van de BV Nederland. Tegelijkertijd betekent de groeiende arbeidsmarktbehoefte dat er hogere eisen gesteld zullen worden aan het mbo als toeleverancier van gekwalificeerd personeel voor functies op middelbaar niveau en als vooropleiding voor het hoger beroepsonderwijs. Vanuit deze hogere eisen laat zich een beleidsagenda destilleren, die de volgende 'kernopgaven' voor het mbo in de komende jaren omvat:

34 Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*. Rotterdam: z.u..

35 'Scholen' omvat hierbij meer dan het louter toerusten van nieuwe generaties werknemers met beroepskwalificaties. Het gaat om het toerusten van nieuwe generaties met burgerschapscompetenties en competenties op het gebied van Leven Lang Leren. Vanuit de maatschappelijk-educatieve functie van het mbo gaat het ook om het aanleren van voorwaardenscheppende competenties (educatie), die verworven worden voorafgaand aan of in samenhang met beroepskwalificering.

1. optimalisering van de kwaliteit van het mbo.
2. het vergroten van het maatschappelijk rendement van het mbo (waaronder ook het verder verminderen van het voortijdig schoolverlaten):
 - a. optimaliseren van de aansluiting tussen vmbo en mbo;
 - b. het vergroten van de participatie van (jong)volwassenen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt;
3. het optimaliseren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo;
4. op- en omscholing van de beroepsbevolking (Leven Lang Leren);
5. intensivering van de samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven.

Kwaliteit als kernopgave is uiteraard nauw verbonden met de vier daarop volgende kernopgaven. Vanwege de frequentie en urgentie van het thema in de gehouden interviews, benoemen we 'kwaliteit' als een eigenstandige kernopgave voor een toekomstbestendig mbo. De vier overige kernopgaven zijn te beschouwen als eigenstandige dimensies van het kwaliteitsvraagstuk.

Kernopgave 1: optimalisering kwaliteit van het mbo

Uit de gevoerde gesprekken met sleutelpersonen, maar ook uit andere bronnen³⁶ komt als rode draad naar voren een breed ervaren noodzaak om de kwaliteit van het mbo te vergroten en beter te faciliteren. Er zijn diverse signalen van onvrede bij deelnemers, werkgevers en docenten, van uitval van deelnemers, soms van knullig handelen op de werkvloer, die wijzen op kwalitatief tekortschieten vanuit het mbo. In het licht van de toekomstige arbeidsmarktbehoefte wordt het borgen en verbeteren van de kwaliteit van het mbo door het merendeel van de geïnterviewde sleutelpersonen als een centrale opdracht voor het mbo gezien. Dit wil overigens niet zeggen dat de kwaliteit van het mbo over de hele linie ondermaats zou zijn: zowel tussen als binnen onderwijsinstellingen zijn er verschillen.

Waar op systeemniveau (nationaal en internationaal) waardering bestaat voor het mbo als stelsel, blijkt - zoals gezegd - met name uit de gehouden gesprekken met sleutelpersonen, zowel vanuit het mbo zelf als van daarbuiten, een hoge urgentie om de kwaliteit van het mbo te vergroten. Als centrale dimensie van tekortschietende kwaliteit binnen het mbo wordt genoemd het ontbreken van voldoende ruimte voor kwaliteit en professionaliteit. Hierbij worden aspecten benoemd als:

³⁶ Eimers, T. (2006), o.c.
 McDaniel, O., & B. Wanders (2006). *Personeel als de kritische succesfactor. De koe bij de horens met betrekking tot HRM-ontwikkelingen in de BVE-sector tot 2010*. Amsterdam: CBE Consultants.
 Dijk12 (2009), o.c.
 Inspectie van het Onderwijs (2009), o.c.
 WRR (2009), o.c.

1. *'low-trust-benaderingen' op alle niveaus binnen het mbo:*
 - a. in de aansturing en afrekening van mbo-instellingen door het rijk;
 - b. in de aansturing en afrekening van mbo-instellingen door gemeenten;
 - c. in de wederzijdse verhouding tussen management en docenten.

2. *te grote inhoudelijke invloed van het landelijk niveau (macroniveau) op het onderwijs op het niveau van de opleidingen (microniveau):*
 voorbeelden hiervan zijn de als te gedetailleerd ervaren kwalificatiedossiers en de opgehoogde eisen ten aanzien van rekenen en taal, die als een obstakel worden ervaren voor de kwalificering van deelnemers (die geschikt zijn voor de beroepspraktijk, maar zwak zijn in rekenen en taal).

3. *het ontbreken van een professionele cultuur binnen het mbo:*
 - a. er ontbreekt een professionele standaard³⁷ voor mbo-docenten, er wordt te weinig gestuurd op 'bekwaamheid' in brede zin, op 'extended professionalism' (naast vakinhoudelijke competenties ook competenties op gebied van onderhouden bedrijfscontacten, pedagogiek, didactiek, coaching, signaleren van problemen);
 - b. het tekortschieten van docenten op niet-inhoudelijke competenties, die daarmee bijdragen aan schooluitval;
 - c. competentiegericht onderwijs wordt onvoldoende doorgetrokken naar het niveau van docenten zelf; ook docenten moeten hun competenties verder ontwikkelen en daarmee het goede voorbeeld geven aan deelnemers ('practise what you preach');
 - d. er wordt binnen het mbo te veel geschoven met docenten waardoor deze te maken krijgen met vakken, doelgroepen en taken waar niet hun primaire expertise ligt (van educatie naar techniek, van mbo-4 naar aka).

4. *onbedoelde en/of ondoordachte neveneffecten van cgo:*
 - a. cgo dreigt in een aantal gevallen te verworden tot het turven en afvinken van competenties, waarmee het risico ontstaat dat het 'scoren' belangrijker wordt dan de beoogde competentie-ontwikkeling zelf;
 - b. hoewel hiervoor inmiddels meer aandacht gekomen is, wordt in de uitvoeringspraktijk van cgo bij leerlingen niet zelden een te hoog niveau verondersteld van zelfstandigheid en competenties op het gebied van plannen en organiseren;
 - c. de complexiteit van de invoering van cgo is in de afgelopen jaren vaak onderschat; de implementatie van een cgo, dat flexibel, divers en effectief is, zal in de komende jaren nog veel inspanningen vragen van docenten en management.

³⁷ De mbo-sector heeft overigens inmiddels een begin gemaakt met het vaststellen van een professionele standaard voor docenten met het ondertekenen van een 'professioneel' statuut' op 11 juni 2009 door vertegenwoordigers van de MBO Raad en de onderwijsvakbonden.

5. *tekortschietende financiële middelen voor het onderwijs aan moeilijke doelgroepen:* het bekostigingsniveau van het onderwijs aan deze doelgroepen bedraagt een fractie van de vergoeding die door de rijksoverheid beschikbaar gesteld worden aan het Praktijkonderwijs, lwoo of vso-zmok.
6. *diverse organisatorische aspecten:*
 - a. de geringe intensiteit van het onderwijs (te weinig contacturen, te lange vakanties) aan de deelnemers;
 - b. tekortschietende samenwerking met leerbedrijven rondom de bpv;
 - c. tekortschietende organisatie en informatievoorziening rondom het onderwijs (onduidelijkheden over interne procedures; weinig informatie 'naar leerlingen brengen', hoog doe-het-zelf-gehalte van informatievoorziening aan leerlingen).

Kernopgave 2: het vergroten van het maatschappelijk rendement van het mbo

Een tweede kernopgave betreft het benutten en kwalificeren van jongeren en ouderen, die uitvallen uit het onderwijs (of al langer geleden het onderwijs voortijdig hebben verlaten) en mede daardoor maatschappelijk niet of onvoldoende participeren. Het gaat om het beter benutten van 'verborgen talent', dat binnen de Nederlandse samenleving aanwezig is. Hierbij zijn 3 doelgroepen te onderscheiden:

1. voortijdig schoolverlaters, die het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs verlaten, voordat zij een mbo-kwalificatie hebben behaald en gaan werken;
2. voortijdig schoolverlaters, die het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs verlaten, voordat zij een mbo-startkwalificatie hebben behaald en er niet in slagen om (duurzaam) werk te vinden;
3. diverse groepen werkloze (jong)volwassenen, die vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de lokale overheid en die op grond van diverse wettelijke regelingen (met name: Wet Investeren in Jongeren, Wet Werk en Bijstand, WI) toegeleid dienen te worden naar werk en/of scholing.

We spreken hier nadrukkelijk over 'mbo-kwalificatie' (mbo-niveau 1-4) en niet over 'startkwalificatie' (mbo-niveau 2-4), omdat vanuit het perspectief van de aansluitingsmissie van het mbo het verwerven van een duurzame uitgangspositie op de arbeidsmarkt centraal staat en niet noodzakelijkerwijs het niveau waarop dat het geval is. De Nederlandse economie kent een substantieel aanbod van laaggeschoold werk, dat zich op niveau 1 van het mbo (assistentenniveau) bevindt³⁸. Dat zal in belangrijke mate ook in de toekomst het geval zijn. Voor een deel van de beroepsbevolking zijn dergelijke functies gezien hun opleidings- en handelingsniveau uitermate passend. Kwalificering op mbo-niveau 1 maakt met andere woorden integraal onderdeel uit van de 'aansluitingsopdracht' van het mbo.

38 SCP (2004), o.c.
CBS (2006), o.c.
Eimers, T. (2006), o.c.
Raad voor Werk en Inkomen (2006a), o.c.

Deelopgave 1a – optimalisering aansluiting vmbo en mbo en leerling

Voor de eerste categorie ‘verborgen talent’, die in belangrijke mate bestaat uit de groep die Eimers³⁹ aanduidt als ‘opstappers’, ligt er voor het mbo samen met het vmbo de opgave om de onderlinge aansluiting te verbeteren en daarbij een onderwijsaanbod te realiseren dat voldoende afgestemd is op de leerbehoeften en leervermogens van jongeren. In dit verband kan gedacht worden in de lijn van de lopende experimenten VM2 en de Vakcolleges, maar ook aan kleinschalige praktijksettings, waarin beroepscompetenties vooral worden verworven door te ‘doen’ in plaats van door te ‘leren’. Ook afstemming op het gebied van leerlingenzorg en loopbaanoriëntatie en begeleiding zijn hierbij belangrijke randvoorwaarden. Wanneer vmbo en mbo er samen beter in slagen om ‘opstappers’ toe te rusten met een kwalificatie voor de arbeidsmarkt, dan stijgt het opleidingsniveau van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Aan de andere kant zal er vermoedelijk altijd een groep ‘opstappers’ overblijven, die een betaalde baan verkiest boven een formele opleiding. Op langere termijn kan het mbo voor deze groep vsv-ers iets betekenen via scholingsactiviteiten in het kader van een Leven Lang Leren (zie ook de vierde kernopgave). In vergelijking tot de tweede en derde doelgroep ‘verborgen talent’ is deze eerste groep verhoudingsgewijs het eenvoudigst toe te leiden naar een kwalificatie voor de arbeidsmarkt.

De tweede doelgroep van ‘verborgen talent’ bestaat vooral uit wat de WRR⁴⁰ ‘overbelasten’ noemt, jongeren met een cumulatie van maatschappelijke en persoonlijke problematiek. Een goede aansluiting vmbo-mbo voor deze groep vsv-ers moet in dienst staan van het creëren van kleinschalige onderwijssettings, die zich enerzijds kenmerken door een hoog praktijkgehalte en anderzijds door een op vertrouwen gebaseerde zorgstructuur, die niet ophoudt bij de muren van de ‘school’, maar die zich uitstrekt tot intensieve samenwerking met schoolmaatschappelijk werk, verslavingszorg, schuldhulpverlening, sport, geestelijke gezondheidszorg etc.. In vergelijking tot de eerste doelgroep ‘verborgen talent’ zullen vmbo en mbo relatief grote inspanningen moeten leveren om de groep ‘overbelasten’ te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Een relevant aandachtspunt in dit verband zijn de grote verschillen in bekostiging van het onderwijs aan ‘overbelaste’ leerlingen tussen vmbo, praktijkonderwijs en zmk-scholen enerzijds en mbo-instellingen anderzijds, die bovendien de opdracht van ‘drempelloze toelating’ kennen⁴¹.

Deelopgave 1b – Vergroten participatie (jong)volwassen met afstand tot arbeidsmarkt

De derde groep ‘verborgen talent’ bestaat eveneens voor een substantieel deel uit ‘overbelasten’ (maar dan ouder), uit nieuwkomers, oudkomers, analfabeten, herintreders of combinaties van deze kenmerken. Grofweg gesteld: de traditionele doelgroepen van volwasseneneducatie en/of gemeentelijk re-integratiebeleid. Zij zijn er tot nu toe niet in

39 Eimers, T. (2006), o.c.

40 WRR (2009), o.c.

41 Ook de WRR (2009) vraagt om een adequate financiering van het mbo voor het onderwijs aan ‘overbelasten’.

geslaagd om een duurzame plek op de arbeidsmarkt te verwerven of hebben zich lange tijd buiten het arbeidsproces opgehouden. Gemeenschappelijk kenmerk van deze groepen is hun relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt: hun arbeidsmarktcompetenties zijn onvoldoende ontwikkeld, in ieder geval gemeten naar de maatstaven van de huidige, Nederlandse arbeidsmarkt.

Een grotere inspanning van mbo-instellingen ten behoeve van de maatschappelijke participatie van 'overbelaste jongeren' en doelgroepen van het gemeentelijke participatiebeleid roept de vraag op naar andere indicatoren binnen de bestaande systemen van toezicht en verantwoording. In het licht van deze kernopgave lijkt het daarom relevant om te zoeken naar andere indicatoren voor toezicht en verantwoording, die de 'toegevoegde waarde' door mbo-instellingen in relatie tot het instroomprofiel van deelnemers als uitgangspunt nemen.

Kernopgave 3: het optimaliseren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo

De instroom in het hbo vanuit mbo-4-opleidingen is de laatste jaren flink gestegen. Deze ontwikkeling is zonder meer positief te waarderen in het licht van de Nederlandse bijdrage aan de Lissabon-akkoorden uit 2000 en de verwachte arbeidsmarktvaart op hbo-niveau. Ondanks deze op zich positieve ontwikkeling leven er in hbo-kringen⁴² zorgen over het niveau van het hbo en de relatief grote uitval van mbo-4-instromers binnen het hbo⁴³ ten gevolge van deficiënties bij deze groep deelnemers. Deze zorgen leiden er toe, dat binnen de HBO-raad het brede toegangsrecht van elke mbo-4-afgestudeerde tot elke hbo-opleiding ter discussie⁴⁴ staat, deels vanuit een tekortschietende inhoudelijke aansluiting tussen sommige mbo- en sommige hbo-opleidingen, deels vanuit de constatering van deficiënties en relatief hoge uitval bij instromers met een mbo-4-diploma.

In het licht van de relatief hoge uitval van instromers met een mbo-4-diploma zijn de hbo-zorgen over het instroomniveau begrijpelijk. Cijfers van de HBO-raad⁴⁵ over het studierendement van het hbo na 8 jaar laten echter zien dat de verschillen tussen mbo-4 en havo-instroom betrekkelijk gering zijn: een studierendement van 66,0 procent voor deelnemers met een mbo-4-opleiding tegenover 70,1 procent voor deelnemers vanuit het havo. Dat is weliswaar lager, maar hierbij dient bedacht te worden dat deelnemers met een mbo-4-diploma beschikken over een arbeidsmarktqualificatie en daarmee sneller geneigd zullen zijn om de keuze te maken voor een baan.

In het licht van het gemiddelde studierendement van het hbo na 8 jaar van 68,3 procent zijn de ambities van het hbo om uitval terug te dringen en studierendement te vergroten

42 HBO-raad (2009a). *Naar een nieuwe verenigingsagenda. Green Paper*. Den Haag: HBO-raad.

43 HBO-raad (2009b). *Feiten en cijfers. Afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs*. Den Haag: HBO-raad.

44 HBO-raad (2009a), o.c.

45 HBO-raad (2009b), o.c.

logisch. Dit vraagt om verbeteringen aan de kant van het hbo (intake, studiebegeleiding) en aan de kant van de toeleveranciers, vooral havo en mbo. Boven alles vraagt een effectievere invulling van de doorstroomfunctie van het mbo naar het hbo om een 'joint effort'. Intensieve samenwerking in het kader van de 'Doorstroomagenda mbo-hbo' van MBO Raad en HBO-raad lijkt daarvoor een goed instrument. In het licht van de toekomstige arbeidsmarkt vraag en de noodzaak van een innovatieve beroepsbevolking dienen mbo en hbo er alles aan te doen om de uitval van mbo-4-afgestudeerden binnen het hbo terug te dringen. Zo niet, dan wordt de kweekvijverfunctie van het mbo voor toekomstige arbeidskrachten op hbo-niveau onvoldoende benut.

In dit verband met het voorgaande dient ook de verdere ontwikkeling en positionering van de Associate Degree en de aansluiting van het AD-niveau op mbo en hbo nader uitgewerkt te worden. Beide kwesties dienen opgepakt te worden in samenwerking tussen mbo en hbo en aan te sluiten op het Europese Kwalificatie Kader (EKK). De Associate Degree lijkt niet alleen een instrument om het niveau van de zittende beroepsbevolking te upgraden, maar kan tevens een middel zijn om kwantiteit en kwaliteit van de doorstroom van mbo-4 naar het hbo te bevorderen.

Kernopgave 4: op- en omscholing beroepsbevolking (Leven Lang Leren)

In de voorbije jaren is de deelname aan bbl-trajecten binnen het mbo flink toegenomen, deels ten behoeve van de re-integratie van burgers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook voor een belangrijk deel door scholingsvragen vanuit individuen en bedrijven voor de om- en opscholing van zittend personeel. Werkgevers en werknemers benutten het mbo in toenemende mate als instrument in het kader van Leven Lang Leren. Mbo-instellingen leveren met het verzorgen van leerwerktrajecten een belangrijke bijdrage aan de employability van werknemers en de concurrentiekracht van de betrokken bedrijven.

Vragen vanuit de arbeidsmarkt in het kader van Leven Lang Leren zullen in de toekomst naar verwachting toenemen in frequentie en omvang vanwege de toegenomen internationale concurrentie en het sneller verouderen en veranderen van beroepscompetenties. Een steun in de rug hierbij is het recente advies van de 'Denktank Leren en Werken', die het Kabinet heeft geadviseerd om de Leven-Lang-Leren-gedachte te institutionaliseren in de vorm van wettelijk geregelde 'werkleercontracten' (rechten en plichten van werknemers, werkgevers en overheid).

Met het oog op het up-to-date en concurrerend houden van de beroepscompetenties van de Nederlandse 'workforce' in de komende jaren is de verwachting dan ook gerechtvaardigd, dat de vraag vanuit het bedrijfsleven naar scholing in het kader van Leven Lang Leren substantieel toe zal nemen. Het mbo kan aan deze scholingsopgave een substantiële bijdrage leveren door adequaat in te spelen op dit type scholingsvragen vanuit organisaties en bedrijven. Daarbij zal het zowel gaan om verdere scholing van laaggeschool-

den en ongediplomeerden (denk met name aan de drie doelgroepen die beschreven zijn bij de tweede kernopgave) als om scholing aan werknemers met een startkwalificatie. Om interessant te zijn voor werkgevers zullen de op te zetten scholingstrajecten in hoge mate dienen te beschikken over 'maatwerk'-kenmerken en zullen mbo-instellingen hierbij sterk servicegericht te werk dienen te gaan. Van belang in dit verband is wel dat een dergelijke servicegerichte taak in de randvoorwaardelijke sfeer ook mogelijk wordt gemaakt en zo nodig gefaciliteerd. De officiële Kabinetsreactie op het advies van de Denktank Leren en Werken (najaar 2009) vormt hiervoor een belangrijk ijkmoment.

Kernopgave 5: intensivering samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven

Hoewel er tal van voorbeelden zijn van goede samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven, blijkt uit onderzoek⁴⁶ dat de kwaliteit van de samenwerking tussen mbo-instellingen en bedrijfsleven niet over de hele linie optimaal is en zeker op onderdelen voor verbetering vatbaar lijkt. Verbeterpunten hebben vooral betrekking op de beroepspraktijkvorming. Hoewel de aangehaalde onderzoeken niet op alle punten vergelijkbaar zijn, benadrukken zij alle het grote belang dat door de betrokken partijen gehecht wordt aan de bpv en de noodzaak om de samenwerking rondom de bpv, waar nodig, te verbeteren.

Naast knelpunten in de uitvoering van de bpv op microniveau, in de driehoek school-leerling-leerbedrijf is er ook sprake van onvrede en knelpunten op macroniveau. Zo voelen de landelijke werkgeversorganisaties zich onvoldoende serieus genomen als co-producent van het mbo, bij voorbeeld doordat zij niet als partij betrokken zijn bij 'Mbo, fundament onder de arbeidsmarkt, gemeenschappelijke agenda 2008-2011'. Daarnaast vinden zowel vertegenwoordigers vanuit het mbo als vanuit het sectorale bedrijfsleven dat een goede samenwerking op microniveau tussen mbo-opleidingen en bedrijfsleven bemoeilijkt wordt door de detaillering van kwalificatiedossiers, die op macroniveau door hun eigen vertegenwoordigers vanuit de branche en vanuit het mbo zijn vastgesteld in de paritaire commissies van de KBB's.

Met het afsluiten van het bpv-protocol door MBO Raad, Colo, MKB Nederland, VNO NCW en OCW is in het voorjaar van 2009 een eerste belangrijke stap gezet op weg naar verdere operationalisering en optimalisering van de verantwoordelijkheden van leerbedrijven, onderwijsinstellingen en kbb's. Ook de in het bpv-protocol opgenomen intentie om te komen tot de inrichting van branche/regio-platforms kan een bijdrage leveren aan de samenwerking tussen mbo en werkgevers bij de opleiding van arbeidskrachten op middelbaar niveau. De intentie van het bpv-protocol past in het licht van de arbeidsmarkt-

46 Hövels, e.a. (2006), o.c.
Schuit, H., e.a. (2007), o.c.
Algemene rekenkamer (2008), o.c.
Dijk 12 (2009), o.c.
JOB (2009), o.c.

uitdagingen van de komende jaren, maar zowel onderwijsinstellingen, kbb's en bedrijfsleven hebben op het gebied van onderlinge samenwerking nog het nodige te bewijzen.

De samenwerking op het gebied van de bpv betreft in eerste instantie de samenwerking rondom het op grond van de WEB geregelde en bekostigde mbo. De kwaliteit van deze samenwerking is daarnaast echter van strategisch belang voor het formuleren van adequate antwoorden op de eerste en derde kernopgave. Immers, een goede samenwerking rondom de bpv en een goede kwaliteit en kwantiteit van afgestudeerde mbo-ers, zijn zeer bepalend voor:

- de mate waarin werkgevers bereid zijn om voor 'moeilijke' doelgroepen als leerbedrijf te fungeren;
- de mate waarin mbo-instellingen bij werkgevers in beeld zijn als 'preferred supplier' voor om- en opscholing van het zittend personeel;
- de mate waarin een basis gelegd wordt voor samenwerking in bredere zin (co-maker-ship).

Op het vlak van de samenwerking tussen het mbo en het bedrijfsleven blijkt in de praktijk ook spanning tussen op landelijk niveau (branches, sectoren) levende verwachtingen t.a.v. het mbo en de eisen die vanuit het regionaal bedrijfsleven aan de mbo-instellingen worden gesteld.

4 Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo

De kernopgaven uit het voorgaande hoofdstuk adresseren een aantal ‘*wat-te-doen-issues*’ voor een *toekomstbestendig mbo*. Zij gaan niet in op de *hoe*-vraag, op beleidsop-ties die een mogelijk antwoord bieden op deze kernopgaven. Ieder van de kernopgaven laat zich uitwerken in een aantal beleidsop-ties.

4.1 Beleidsop-ties optimalisering kwaliteit mbo

Met het benoemen van kwaliteit als centrale kernopgave staat het mbo niet alleen. Eind augustus 2009 lanceerde de HBO-raad een strategisch visiedocument voor de hbo-sec-tor in de komende jaren met als veelzeggende titel ‘Kwaliteit als opdracht’. Uit het visie-document van de HBO-raad blijkt dat de urgentie van kwaliteitsbeleid in het licht van de maatschappelijke uitdagingen waarvoor het beroepsonderwijs zich gesteld ziet breder ervaren wordt binnen de beroepskolom dan uitsluitend binnen het mbo.

Zoals eerder betoogd, is optimalisering van de kwaliteit van het mbo in al zijn diversiteit als kernopgave uiteraard nauw verbonden met de vier volgende kernopgaven. Binnen c.q. naast de geschetste kernopgaven laat kwaliteit zich evenwel ook als een eigenstan-dige kernopgave formuleren, die vooral betrekking heeft op de kwaliteit van het primair proces binnen het mbo en de facilitering van dit proces, op professionalisering van onderwijsgeevenden en de ruimte die hen daarbij geboden wordt.

Gezien het belang van professionals en professionalisering voor een goede kwaliteit van het mbo is het in zekere zin een gemiste kans, dat de gemeenschappelijke beleids-agenda van OCW, LNV, Colo, MBO Raad en AOC Raad ‘kwaliteit’ en ‘professionaliteit’ niet benoemt als een belangrijke pijler van het mbo als fundament onder de arbeids-markt. De HBO-raad doet dat in zijn beleidsagenda voor de komende jaren wel en wijst daarbij op de toegenomen complexiteit in de professie van docenten:

‘De docent is leermeester, praktijkdeskundige, onderzoeker, ondernemer en niet in de laatste plaats begeleider van studenten. Het moge duidelijk zijn dat niet elke docent in even grote mate elke rol kan vervullen. Verschillende docenttaken betekent niet dat moet worden overgegaan tot een rigoureuze taakopsplitsing, maar het is naïef te ver-onderstellen dat elke docent over dezelfde soort kwaliteiten beschikt en zich in elke gewenste kwaliteit even gelukkig voelt. Tegen deze achtergrond staan de hogescholen

de komende jaren voor de opdracht te investeren in de kwaliteit van docenten en in een omgeving die docenten uitdaagt om zijn of haar talenten te ontwikkelen en te benutten⁴⁷.

Voor de verbetering van de kwaliteit binnen het mbo staan ideaaltypisch twee beleids-opties open:

1. Een benadering die zich kenmerkt door *high trust* en een *decentrale organisatie*, die de *professionaliteit van docenten als vertrekpunt* neemt: in deze benadering wordt professionele autonomie (binnen kaders) als voorwaarde verondersteld om maatwerk te kunnen leveren ten behoeve van uiteenlopende groepen van deelnemers, opdrachtgevers, afnemers en samenwerkingspartners. Het zwaartepunt ligt op facilitering en versterking van het primair proces binnen mbo-instellingen, minder op de verantwoording daarvan.
2. Een benadering die zich kenmerkt door *low trust* en een meer *gecentraliseerde organisatie*, die de nadruk legt op *standaardisering en control*: in deze benadering is er sprake van een min of meer vergaande inkadering van het primair proces door formats (denk aan kwalificatiedossiers, maar ook aan cgo-formats vanuit de eigen roc-organisatie) en regels, die tot doel hebben om enerzijds de kwaliteit van het primair proces te standaardiseren en te borgen en anderzijds in dienst staan van de maatschappelijke verantwoording' door mbo-instellingen aan gemeenten, rijk en andere stakeholders.

Overwegingen bij keuze beleids-opties

De in het vorige hoofdstuk geschetste kernopgaven wijzen op grote uitdagingen voor het mbo vanuit de arbeidsmarktontwikkelingen op middellange termijn. Hierbij is het vergroten van het opleidingsrendement ten behoeve van bestaande doelgroepen van het mbo aan de orde. Een groot deel van deze inspanningen zal zich moeten richten op doelgroepen, die minder eenvoudig op te leiden zijn tot een arbeidsmarkt kwalificatie dan de doorsnee mbo-deelnemer. Daarnaast kan het mbo een belangrijke rol vervullen bij het upgraden en up-tot-date houden van de competenties van zittende werknemers. De genoemde uitdagingen doen een groot beroep op het kwaliteitsbewustzijn van de mbo-instellingen.

In het licht van de genoemde ontwikkelingen is *maatwerk* richting deelnemers, richting gemeenten en richting bedrijven van levensbelang. *Netwerken* (vmbo, werkgevers, schoolmaatschappelijk werk, schuldhulpverlening, woningbouwcorporaties) en *netwerk-organisaties* zijn hiervoor cruciale voorwaarden. Dit alles wijst op de noodzaak om op microniveau tot verflechtingen te komen tussen deelnemer, werkgever, opleiding en andere partners. Dit vraagt om een decentraal sturingsmodel dat veel ruimte biedt voor professionals:

47 HBO-raad (2009c). *Kwaliteit als opdracht*. Den Haag: HBO-raad, p.48.

- decentraal op landelijk niveau in de zin van globale kwalificatiedossiers, verantwoording op hoofdlijnen aan het rijk;
- decentraal op het niveau van roc's zelf, met een meer federatief organisatiemodel, waarin de microdriehoek deelnemer-opleiding-leerbedrijf het draaipunt van de organisatie vormt, en waarbij het bewerkstelligen van een goede afstemming op de regionale arbeidsmarkt en de samenleving de centrale opdracht voor roc's blijft.

De eerste beleidsoptie lijkt bovendien beter geschikt om het docentenberoep aantrekkelijk te maken c.q. te houden in een periode, waarin tekorten aan docenten vanwege de vergrijzing binnen de beroepsgroep allesbehalve een denkbeeldige bedreiging vormen voor de toekomstige kwaliteit van het mbo.

Vanuit de kernopgaven voor een toekomstbestendig mbo bezien zou de voorkeur derhalve uit dienen te gaan naar de eerste beleidsoptie. De effectiviteit van deze beleidsoptie is afhankelijk van een drietal randvoorwaarden:

- professionele verantwoording door docenten;
- de mate waarin docenten deel uitmaken van een professioneel team;
- definiëring van professionaliteit van mbo-docenten: professionele standaard.

Professionele verantwoording

Meer ruimte voor professionals, betekent naast meer verantwoordelijkheid ook een verantwoordingsplicht (rekenschap) op het niveau van docenten (noblesse oblige!). Hierbij dient gezocht te worden naar *eenvoudige verantwoordingssystemen*, die kunnen rekenen op draagvlak onder de beroepsgroep maar die ook op macroniveau op uniforme wijze inzicht verschaffen in zaken als deelnemersrendement, deelnemerstevredenheid, werkgeverstevredenheid etc.. Het mbo zou zich zelf een slechte dienst bewijzen wanneer een grotere ruimte voor professionals zou leiden tot een verslechtering van de maatschappelijke verantwoording, waarmee de sector nu juist een begin heeft gemaakt (benchmark MBO, jaarbericht, governancecode). Het onlangs door MBO Raad en onderwijsvakbonden ondertekende 'professioneel statuut' voor mbo-docenten is een belangrijke eerste stap op weg naar mbo-instellingen, die docenten als onderwijsprofessionals meer ruimte bieden. Tegelijkertijd benadrukt het 'professioneel statuut' de plicht van docenten om actief en passief verantwoording af te leggen over de kwaliteit van hun functioneren en positioneert het statuut docenten nadrukkelijk als onderdeel van een docententeam.

Docenten als onderdeel van een professioneel team

De WRR⁴⁸ pleit op basis van diverse onderzoeken voor het creëren van professionele leergemeenschappen van onderwijsgeevenden om te komen tot een hoger niveau van de beroepsuitoefening en betere prestaties van leerlingen. Een belangrijke randvoorwaarde

48 WRR (2009), o.c.

voor professionele ruimte voor onderwijsgevendend lijkt dan ook te liggen in de inbedding van docenten binnen 'professionele leergemeenschappen', waarin docenten samen verantwoordelijk zijn voor het primair proces net zoals de 'maten' binnen een maatschap. Het positioneren van docenten als onderdeel van een team binnen het 'professioneel statuut' is in dit licht bezien een eerste randvoorwaarde om te komen tot meer professionele leergemeenschappen binnen het mbo.

Definiëring professionaliteit van mbo-docenten: professionele standaard

Meer ruimte voor professionals binnen het mbo roept ook de vraag op naar de *dimensies van professionaliteit van docenten*. De HBO-raad⁴⁹ maar ook de WRR⁵⁰ wijzen op de noodzaak tot een herdefiniëring van professionaliteit, van een relatief smalle op vakinhoudelijke en vakdidactische competenties gebaseerde professionaliteit naar een bredere professionaliteit, die andere competenties dan vakinhoudelijke en vakdidactische competenties veronderstelt, bij voorbeeld op het gebied van leerlingenzorg of 'contact maken met jongeren anno nu'. Ook contact met bedrijfsleven hoort daarbij. Hoyle⁵¹ spreekt in dit verband over 'restricted' en 'extended professionalism'.

Bredere professionele competenties voor docenten zijn in het licht van de huidige en toekomstige eisen aan de beroepsuitoefening dus gewenst, maar het is niet aannemelijk dat er veel docenten zullen zijn, die over de volle breedte van het beroep competent zijn⁵². Het is daarom belangrijk, dat de sector zelf professionele standaarden zoals het 'professioneel statuut' ontwikkelt voor goed docentschap en definieert:

- (a) welke competenties tot de kerncompetenties van alle docenten worden gerekend, en
- (b) welke competenties te beschouwen zijn als specialisaties binnen de professie van mbo-docenten, die in het onderwijs aan specifieke doelgroepen leiden tot een hogere kwaliteit.

Werving van nieuw onderwijsgevend personeel en loopbaanafspraken dienen in het teken te staan van deze door de sector opgestelde competentie-eisen. De onlangs ingevoerde 'lerarenbeurs' kan hierbij ondersteunend werken. 'Bevoegd' kan hoe dan ook niet langer gelijk staan aan 'bekwaam voor het leven'. In de geest van cgo is competentieontwikkeling voortdurend in ontwikkeling. Alleen zo kan het mbo op microniveau zorgdragen voor kwaliteitsborging in het primair proces.

49 HBO-raad (2009c), o.c.

50 WRR (2009), o.c.

51 Hoyle, E. (1975). *Leadership and decision-making in education*. In: Hughes, M.G. (ed.), *Administering Education: International Challenge*. London: Pergamon Press.

52 HBO-raad (2009c), o.c.

4.2 Beleidsopties vergroten maatschappelijk rendement van het mbo

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven onderscheiden we drie doelgroepen, waarbij het mbo in het licht van de toekomstige arbeidsmarktbehoefte een groter maatschappelijk rendement zou moeten bewerkstelligen. Globaal genomen zijn de groepen te typeren als:

- vsv-ers die werken, in veel gevallen ‘opstappers’;
- vsv-ers zonder werk, in veel gevallen ‘overbelaste jongeren’;
- (jong)volwassenen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De beleidsopties ten aanzien van de eerste twee groepen werken we uit in 4.2.1. In 4.2.2 gaan we in op de beleidsopties van het mbo ten aanzien van de derde groep.

4.2.1 Beleidsopties optimalisering aansluiting vmbo - mbo

Zowel de vsv-ers mét als de vsv-ers zonder werk verlaten het onderwijs vóór het behalen van een startkwalificatie, in veel gevallen heeft dit plaats op het grensvlak van vmbo en mbo. Soms vallen leerlingen uit in het vmbo en zetten zij hun schoolloopbaan al dan niet succesvol voort in het mbo, andere leerlingen vallen pas uit in het mbo. Gemeenschappelijk in de uitvalproblematiek is het gegeven, dat deze beïnvloedbaar is door samenwerking tussen vmbo en mbo.

De samenwerkingsrelatie tussen vmbo en mbo kent vooral onderstaande vier dimensies:

- samenwerking op het gebied van het curriculum (doorlopende leerlijn richting arbeidsmarktqualificatie);
- samenwerking op het gebied van (school)loopbaanoriëntatie en –begeleiding (LOB);
- samenwerking op het gebied van bedrijvencontacten;
- samenwerking op het gebied van leerlingenzorg.

De samenwerking op ieder van deze vier gebieden in onderlinge samenhang staat in dienst van de kwalificering van jongeren binnen het initieel voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs voor de arbeidsmarkt en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. In het licht van de te verwachten arbeidsmarktvaart in de nabije toekomst (sociaal-economisch perspectief) en de onwenselijkheid van schooluitval voor individu en samenleving (sociaal-integratief perspectief) beschouwen we ‘niet samenwerken’ tussen vmbo en mbo niet als een serieuze beleids optie. Beleids opties, die serieus te nemen zijn in het kader van een sociaal-economisch en sociaal-integratief responsief mbo, zijn:

1. voortzetting en uitbouw van de huidige experimenten VM2 en de experimenten met Vakcolleges in de technieksector;
2. het institutioneel samengaan van mbo-opleidingen op niveau 1 met het vmbo;

3. het institutioneel samengaan van mbo-opleidingen op niveau 1 en 2 met het vmbo;
4. het institutioneel samengaan van vmbo en mbo⁵³.

De eerste beleidsoptie betreft in feite een voorzetting, een verdieping en verbreding van de huidige experimentele samenwerkingspraktijk tussen vmbo en mbo. De experimenten zullen niet zo zeer inzicht geven in de vraag of samenwerking tussen vmbo en mbo wenselijk is, maar veel meer in de manier of manieren waarop deze samenwerking het beste gestalte kan krijgen. Op dit moment vinden de experimenten plaats binnen bestaande wettelijke kaders, op termijn kunnen deze experimenten wellicht leiden tot het inzicht dat meer of minder vergaande stelselwijzigingen noodzakelijk zijn om de beoogde rendementsverbetering binnen de beroepskolom beter te kunnen faciliteren en komen de beleidsopties 2 tot en met 4 in beeld.

De afwegingen ten aanzien van bovenstaande beleidsopties voltrekt zich tegen een achtergrond waarbinnen de mbo-sector ervoor gekozen heeft om de naamgeving van mbo-opleidingen te veranderen. Met ingang van het schooljaar 2009-2010 heten de niveaus 1 en 2 'funderend beroepsonderwijs' en de niveaus 3 en 4 'middelbaar beroepsonderwijs'. De nieuwe naamgeving is door de MBO Raad niet bedoeld als opmaat voor een stelselherziening, maar om voor de buitenwereld een beter onderscheid te maken tussen enerzijds de korte beroepsopleidingen (niveau 1-2), die opleiden tot zelfstandig functioneren op de arbeidsmarkt en zelfstandig vakman, en anderzijds de langere opleidingen op niveau 3 en 4 die opleiden tot vakspecialist, kaderfunctionaris en ondernemer en voorbereiding op het hbo. Omdat de begrippen 'funderend beroepsonderwijs' en 'middelbaar beroepsonderwijs' nog niet volledig zijn ingeburgerd en nog onderwerp van discussie en besluitvorming zijn, worden deze niet gebruikt in de geformuleerde beleidsopties.

De huidige VM2-experimenten, experimenten met Vakcolleges en experimenten met aka-opleidingen binnen het vmbo (inclusief het praktijkonderwijs) hebben als gemeenschappelijk kenmerk, dat zij zich richten op leerlingen met een verondersteld eindniveau op maximaal mbo-2-niveau. Bij deze categorieën deelnemers is ook de grootste 'kwalificatiewinst' te halen, omdat onder deze groepen de schooluitval het grootst is.

Overwegingen bij keuze beleidsopties

Onder andere vanwege de grote impact op het primair proces dient bij een keuze voor opschaling naar beleidsoptie 2, 3 of 4 een aantal overwegingen een rol te spelen:

⁵³ Het groenonderwijs kan in zekere zin model staan voor beleidsoptie 4, omdat zowel vmbo- als mbo groen binnen de zelfde regio normaliter onder het zelfde bestuur vallen. In de regel leidt deze gemeenschappelijkheid van bestuur echter niet tot een integrale uitvoeringspraktijk met een doorlopende onderwijslijn, die zowel vmbo groen als mbo groen omvat.

1. *criterium 'effect kwalificatiewinst'*: een keuze voor opschaling van beleidsoptie 1 naar beleidsoptie 2, 3 of 4 zou primair afhankelijk moeten zijn van het effect i.c. de omvang van de te verwachten kwalificatiewinst. De inschatting van dit effect dient gebaseerd te zijn op de uitkomsten van de lopende experimenten met Vakcolleges en VM2.
2. *criterium 'draagvlak direct betrokkenen'*: een keuze voor beleidsoptie 2, 3 of 4 dient gefundeerd te zijn op draagvlak bij de deelnemende partijen, op bestuurlijk en uitvoerend niveau, voor verdergaande institutionele vormen van samenwerking, die consequenties hebben voor de wezenskenmerken van vmbo en mbo. Ook de inschatting van dit effect dient gebaseerd te zijn op de uitkomsten van de lopende experimenten met Vakcolleges en VM2.
3. *criterium 'meer dan structuur alleen'*: een geïntegreerde, doorlopende leerlijn is een belangrijke randvoorwaarde voor het vergroten van de kwalificatiewinst in de keten vmbo-mbo. Voor een maximaal effect dienen ook andere randvoorwaarden gerealiseerd te worden:
 - een goede en geïntegreerde loopbaanoriëntatie en –begeleiding (LOB) binnen de keten vmbo-mbo, die ertoe bijdraagt dat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan binnen vmbo en mbo hun beroepsperspectief van breed (sector) gaandeweg verfijnen (van sector naar domein, van domein naar beroep of hbo); het belang van doorlopende LOB binnen de beroepskolom wordt ondersteund door diverse publicaties^{54 55}; de voorgenomen experimenten met brede opleidingsdomeinen aan het begin van het mbo in plaats van relatief smalle beroepsopleidingen zijn vanuit het perspectief van loopbaanbegeleiding functioneel te noemen en vragen om verdergaande onderlinge afstemming tussen vmbo en mbo op dit gebied;
 - doorlopende leerlijnen voor met name leerlingen binnen de basisberoepsgerichte leerweg binnen het vmbo naar mbo-niveau 1-2, die zich kenmerkt door een hoog praktijkgehalte (leren door te doen) in de vorm van leerwerkbedrijven, al dan niet samen met het bedrijfsleven opgezet, praktijklessen, praktijksimulatie etc.;
 - creëer voor 'overbelaste leerlingen' binnen vmbo en mbo een onderwijs- en begeleidingsaanbod, dat aansluit op hun mogelijkheden en hun situatie: een kleinschalige, overwegend praktijkgerichte opleidingssetting met een klein, vast team van begeleiders/ opleiders en goede samenwerking met interne en externe disciplines op uiteenlopende gebieden als schoolmaatschappelijk werk, verslavingszorg, GGZ, schuldhulpverlening, maar ook met woningcorporaties en professionals op het gebied van sport, muziek en dance (zie voor een meer uitgebreide en uitvoerig gedocumenteerde beschrijving van onderwijs en begeleiding van 'overbelaste jongeren' het WRR-rapport 'Vertrouwen in de school', met name hoofdstuk 8);
 - goede samenwerking met het lokale, regionale bedrijfsleven (zie paragraaf 4.5).

54 Kuijpers, M., & F. Meijers (red.) (2008). *Loopbaanleren: onderzoek en praktijk in het onderwijs*. Den Haag: Haagse Hogeschool.

Meijers, F. (2008). *Loopbaansturing: een complex leerproces*. In: Meijers, F., & M. Kuijpers (red.) *Loopbaanontwikkeling tussen oud en nieuw leren*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

55 Commissie Arbeidsparticipatie (2008), o.c.

Naast bovenstaande inhoudelijke overwegingen zullen ook de consequenties van het integreren van divergerende bekostigingssystemen, arbeidsvoorwaarden en het arbeidsrecht (het principe 'mens volgt werk') meegewogen dienen te worden bij verdergaande vormen van afstemming tussen vmbo en mbo.

4.2.2 Beleidsopties vergroten participatie (jong)volwassenen met afstand arbeidsmarkt

De groep '(jong)volwassenen' met een doorgaans relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt' kenmerkt zich door een grote mate van diversiteit: een substantieel deel van deze doelgroep bestaat uit 'overbelasten' (maar dan ouder), uit nieuwkomers, oudkomers, analfabeten, herintreders of combinaties van deze kenmerken.

Een adequaat onderwijsaanbod voor deze doelgroepen kenmerkt zich door een grote mate van flexibiliteit, maatwerk en combinatiemogelijkheden en omvat in feite de volledige range van basiseducatie tot en met middelbaar beroepsonderwijs. Mede om de bestuurlijk-juridische randvoorwaarden voor een dergelijk breed en flexibel opleidingsaanbod te creëren is midden jaren negentig van de vorige eeuw de WEB in het leven geroepen.

Anders dan bij de beleidsopties om de aansluiting tussen vmbo-mbo en mbo-hbo te verbeteren wordt de handelingsvrijheid van mbo-instellingen voor deze doelgroepen in belangrijke mate bepaald door beleidskeuzes op het niveau van de landelijke en lokale overheid. Door keuzes van de rijksoverheid is in de afgelopen jaren de inkoopverplichting voor gemeenten bij het 'roc om de hoek' komen te vervallen. Ook bij de invoering van het participatiebudget is voorzien dat de inkoopverplichting bij het 'eigen roc' komt te vervallen. Onlangs heeft de staatssecretaris⁵⁶ echter besloten om de voorgenomen ont-schotting tussen inburgering, educatie en re-integratie alsmede de invoering van marktwerking voor educatie in ieder geval op te schorten tot 1 januari 2013. Daartegenover staat een bezuiniging op de educatie van 35 miljoen euro op jaarbasis vanaf 2011.

De brief over het uitstel lijkt vooralsnog niet ingegeven door principiële overwegingen, maar door pragmatische overwegingen (zorgen over bedrijfsvoeringsaspecten, uitvoerbaarheid op korte termijn en financiële positie roc's). In de brief kiest de staatssecretaris dan ook niet voor afstel, maar voor uitstel. Een standpuntbepaling door afzonderlijke mbo-instellingen ten aanzien van de eigen positie inzake het aanbieden van scholings-trajecten in het kader van het participatiebudget blijft daarom onverminderd actueel.

Het (op termijn) vervallen van de inkoopverplichting, de introductie van marktwerking stelt de bedrijfsvoering van roc's zwaar op de proef. Waar scholingstrajecten de mogelijkheid bieden van inschrijving van deelnemers in reguliere kwalificatietrajecten heb-

56 Brief d.d. 14-09-2009, kenmerk BVE/I&I/153053.

ben roc's bij aanbestedingsprocedures wellicht een voordeel. In alle gevallen waarin die mogelijkheden ontbreken, breekt de rechtspositie van gekwalificeerde docenten en de eigen wachtgeldverantwoordelijkheid roc's duur op, wanneer zij aanbestedingen verliezen. Daarnaast zijn de verwervingskosten van taalaanbieders bij aanbestedingstrajecten hoog: verlies van aanbestedingen in deze private markt gaat ten koste van de publieke budgetten. Dit brengt roc's in een moeilijke positie: onderbieden om aanbestedingen te winnen en werk te behouden voor zittend personeel en zo wachtgeldlasten te besparen is bedrijfseconomisch net zo onverstandig als het verliezen van aanbestedingen door kostendekkende maar te dure offertes. Ook privatisering (mens volgt werk met behoud van wachtgeldrechten) is geen reële optie. Dit alles maakt roc's huiverig om zich in te zetten voor de doelgroepen van het gemeentelijk participatiebeleid, terwijl zij zich vanuit hun wettelijke opdracht wel geroepen voelen om een aanbod voor deze doelgroepen in stand te houden.

Omdat zij in de afgelopen jaren diverse aanbestedingsprocedures op het gebied van inburgering hebben verloren, maar ook door het onvoldoende aanleveren van cursisten door gemeenten binnen gewonnen kavels en onderhandse gunningen, hebben diverse roc's zich genoodzaakt gezien om gekwalificeerde docenten te ontslaan of in te zetten op onderwijsactiviteiten, die buiten de primaire expertise van deze docenten liggen. Het vooruitzicht van nieuwe aanbestedingsprocedures over de volle range van het gemeentelijk participatiebudget vanaf 1 januari 2013 stelt roc's dan ook voor de vraag of zij vol voor deze aanbestedingsprocedures moeten gaan vanuit hun wettelijke opdracht of dat zij zich - vanuit overwegingen van bedrijfsvoering en risicomanagement - beter kunnen concentreren op hun wettelijke opdracht ten aanzien van jongeren, die binnen het initieel middelbaar beroepsonderwijs een beroepskwalificatie willen verwerven.

Het antwoord op deze vraag lijkt primair te liggen bij rijk en gemeenten. Voor rijk en gemeenten liggen er in feite twee beleidsopties. De beleidsopties voor mbo-instellingen zijn daarvan af te leiden. De twee ideaaltypische beleidsopties zijn als volgt:

1. Een procesbenadering van participatie: in de driehoek gemeente-roc-participatieklant worden de wederzijdse wensen en mogelijkheden verkend en wordt een 'participatieroute' vastgesteld volgens een methodiek die sterk lijkt op die van een Persoonlijk Ontwikkelings Plan (POP). Een goede vaststelling van de beginsituatie is hierbij essentieel.' Net zoals bij loopbaanbegeleiding van jongeren binnen de kolom vmbo-mbo wordt gewerkt van 'grof naar fijn': naarmate het traject vordert kan het te behalen participatiedoel steeds concreter en specifiekere worden gedefinieerd. Kenmerkend voor deze benadering zijn individueel maatwerk, een sterk procesmatige werkwijze en intensieve samenwerking op klantniveau tussen roc, gemeente en deelnemer (co-productie). Tussen gemeente en roc bestaat een preferred-supplier-relatie. Verantwoording van de resultaten achteraf is goed mogelijk, het formuleren van prestatie-eisen vooraf is pas mogelijk op basis van ervaringsgegevens, nadat een aantal jaren met deze procesbenadering is gewerkt.

2. Een productbenadering van participatie: op basis van een bestandsanalyse wordt door de gemeente een aantal percelen gedefinieerd voor een aanbestedingsprocedure. Een goede bestandsanalyse is hierbij essentieel. Kenmerkend voor deze benadering is dat er sprake is van wisselende aanbieders, die per perceel en per aanbestedingsprocedure kunnen variëren. Prestatie-eisen worden vooraf gedefinieerd en achteraf afgerekend. Gunning geschiedt op basis van de beste prijs-prestatieverhouding voor een perceel, voor een groep van klanten, niet noodzakelijkerwijs op basis van de meest optimale participatieroutes voor individuele participatieklanten. Van eigen inbreng van de participatieklant vooraf is niet of nauwelijks sprake. Het beschikken over 'wortels' binnen de regionale arbeidsmarkt en regionale netwerken op het gebied van sociale activering en hulpverlening weegt minder zwaar dan prijsvoordeel. De vooraf gedefinieerde prijs-prestatie-afspraken en de daaruit voortvloeiende juridische bepalingen kunnen een obstakel vormen voor tussentijdse gewijzigde inzichten ten aanzien van het meest optimale participatietraject voor klanten binnen een bepaald perceel. Roc's zijn één van de partijen bij een aanbesteding en concurreren naast private aanbieders van educatie, inburgering en reïntegratie ook andere roc's.

De huidige wetgeving, zowel ten aanzien van de WEB als ten aanzien van het participatiebudget, bieden lokale overheden ruimte om te kiezen voor beide opties. In het geval lokale overheden voor de eerste beleidsoptie kiezen is het aan het 'ROC om de hoek' om te bewijzen, dat het gestelde vertrouwen waard is om een substantiële bijdrage te leveren aan het vergroten van de participatie in samenleving en arbeidsmarkt door groepen burgers, die doorgaans op een relatief grote afstand staan van die zelfde samenleving en arbeidsmarkt. In het geval gemeenten kiezen voor de tweede beleidsoptie zullen roc's zich op basis van een kosten-baten-analyse moeten afvragen of zij kunnen inschrijven op aanbestedingsprocedures zonder risico's te lopen op het gebied van bedrijfsvoering, die mogelijk ook ten koste kunnen gaan van hun wettelijke opdracht ten aanzien van jongeren binnen het initieel middelbaar beroepsonderwijs. Zeker niet alle roc's zijn bereid en in staat om deze risico's te dragen.

Overwegingen bij keuze beleidsopties

Bij de keuze voor één van bovenstaande beleidsopties door rijk en gemeenten dient een aantal overwegingen betrokken te worden:

1. *De grondgedachte achter de WEB*, een breed aanbod van beroepsonderwijs op middelbaar niveau in combinatie met een breed palet van opleidingen en trajecten op het gebied van educatie onder één dak. Het doet merkwaardig aan, dat wetgeving die bedoeld is om financiële schotten binnen het beleid van rijk en gemeenten weg te nemen (invoering participatiebudget), in zijn uitvoering kan leiden tot het uithollen van de grondgedachte achter de WEB en tevens tot het ontstaan van nieuwe schotten op uitvoerend niveau.

2. *Het proportionaliteitsbeginsel: de verhouding tussen aanbestedings- en uitvoeringskosten.* Subsidies aan roc's kosten tijd, zowel bij gemeenten als bij roc's. Aanbestedingsprocedures op diverse percelen kosten gemeenten, roc's en andere inschrijvers een veelvoud aan tijd, mede vanwege het dicht timmeren van juridische risico's, die verbonden zijn aan deze procedures. Het is zeer de vraag of de toegenomen bestuurlijke en ambtelijke drukte opweegt tegen de kwantitatieve en kwalitatieve kwalificatiewinst, die gemeentelijke aanbesteding oplevert en niet op gespannen voet staat met de door de rijksoverheid nagestreefde vermindering van regeldruk. Met andere woorden, de hoeveelheid tijd die gestoken wordt in de voorbereiding lijkt niet in een redelijke verhouding te staan tot de hoeveelheid tijd en geld die gestoken wordt in de uitvoering.
3. *De ervaringen met aanbesteding van inburgering pleiten niet voor aanbesteding in het kader van het participatiebudget.* Het Kabinet wil in de huidige kabinetsperiode uitkomen op 60.000 gerealiseerde aanbestedingstrajecten per jaar. Volgens cijfers van VROM⁵⁷ zijn er in 2007 492 inburgeringstrajecten afgesloten met een diploma (bij een opleidingsrendement van 50%). Voor 2008 liggen deze cijfers op 4.000 diploma's bij 50 procent rendement en de prognose voor 2009 is 14.000 diploma's bij een geraamd rendement van 55 procent. De minister van WWI is momenteel met de gemeenten in discussie over het verbeteren van de in zijn ogen teleurstellende productiecijfers. Los van de 'schuldvraag' inzake de achterblijvende realisatiecijfers over de periode 2007-2009 is het met het oog op de beoogde kwalificatiewinst vanuit het participatiebudget goed om lering te trekken uit de ervaringen met de aanbesteding van inburgering door gemeenten. Kennelijk is de uitvoering hierdoor dermate complex geworden, dat dit ten koste gaat van de productie van inburgeringstrajecten. De ervaringen met de aanbesteding van inburgering lijken daarom niet te pleiten voor een voortzetting van aanbestedingsprocedures bij het van kracht worden van het gemeentelijk participatiebudget. Aanbesteding lijkt ten koste te gaan van de realisatie van participatietrajecten. Dat is niet in het belang van de participatieklant, niet in het belang van de arbeidsmarkt en niet in het belang van de (lokale) samenleving.
4. *Alternatieven voor aanbesteding.* Aanbesteding is een middel bedoeld om prikkels in te bouwen voor kwaliteitsverhoging en kostenbeheersing en geen doel in zich zelf. Mogelijk zijn roc's er in het verleden onvoldoende in geslaagd om hun prestaties op het gebied van educatie en inburgering op een adequate manier te onderbouwen, mogelijk is een bredere privatiseringsdrang bij overheden de reden voor de omslag naar aanbestedingstrajecten in de afgelopen jaren. Inmiddels laat zich in het licht van de achterblijvende realisatie van beleidsdoelen op het gebied van inburgering de vraag stellen of er geen andere, meer doelmatige manieren zijn voor rijk en gemeenten om te sturen op de kwaliteit en kosten van participatietrajecten. Hoewel hierover

57 Ministerie van VROM (2009). *Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie*. Den Haag: Ministerie van VROM.

nog niet het finale juridische woord is gezegd⁵⁸, veronderstellen we dat diensten op het gebied van participatie een '2B dienst' zijn en daarom niet Europees aanbesteed hoeven te worden. Een goed alternatief, dat de voordelen van een vaste opdrachtnemer-opdrachtgever-relatie (continuïteit van de uitvoering, betere verhouding tussen voorbereidings- en uitvoeringskosten; inbedding in relevante lokale netwerken) combineert met de voordelen van aanbesteding (prikkels voor kwaliteit en kostenbeheersing) kan gevonden worden in een concessiestelsel, waarbij de concessie aan het 'roc om de hoek' steeds opnieuw voor een nieuwe contractperiode (4-5 jaar) verdiend moet worden.

In het licht van bovenstaande overwegingen zou het de voorkeur verdienen wanneer rijk en gemeenten zouden kiezen voor de eerste beleidsoptie. Dat zou een keuze zijn in de geest van de WEB, die bovendien betere condities creëert voor een effectieve uitvoering van het participatiebeleid. Door daarbij te kiezen voor een concessiestelsel worden de voordelen van gedwongen winkelnering en openbare aanbesteding met elkaar verenigd.

4.3 Beleidsopties optimalisering aansluiting mbo-4 – hbo

In de kern is het verbeteren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo net zoals het optimaliseren van de aansluiting vmbo - mbo een rendementsvraagstuk. Een grotere en succesvollere doorstroming vanuit het mbo naar het hbo leidt tot 'kwalificatiewinst'. Ondanks deze gemeenschappelijkheid zijn er ook belangrijke verschillen tussen beide typen aansluitingsopgaven:

- bij de aansluiting vmbo - mbo ligt het zwaartepunt van het rendementsvraagstuk bij leerlingen uit het onderste niveau van het vmbo (met name basisberoepsgericht, al dan niet in combinatie met LWOO) en het mbo (niveau 1 en 2); bij de aansluitingsproblematiek tussen mbo-4 en het hbo gaat het juist om een aansluiting tussen het hoogste opleidingsniveau van het mbo en het hbo;
- waar de aansluitingsproblematiek tussen vmbo en mbo vooral kwantitatief getypeerd wordt (uitval, voortijdig schoolverlaten), wordt de aansluitingsproblematiek tussen mbo-4 en hbo vooral geproblematiseerd in kwalitatieve termen, vanuit zorgen over een dalend niveau van hbo-studenten, hbo-opleidingen en hbo-diploma's.

Vanwege de verschillen in aansluitingsproblematiek tussen enerzijds vmbo - mbo en anderzijds mbo-4 - hbo ligt het niet erg voor de hand om een verhoging van het rendement te zoeken in de richting van meer of minder vergaande integratie van beide onderwijstypen, zoals dat bij de beleidsopties ten aanzien van de optimalisering van de aansluiting vmbo - mbo wel het geval kan zijn. Kwalitatieve verbeteringen van de afstemming tussen mbo-4 en het hbo liggen daarom meer voor de hand.

⁵⁸ Ministeries van VROM/WWI, SZW en OCW (2008). *Handreiking samenvatting huidig beleid re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie*. Handreiking ter voorbereiding gemeenten op invoering participatiebudget. Den Haag: VROM/WWI.

Ondanks de afspraken tussen MBO Raad en HBO-raad over het afstemmen van algemene en sectorspecifieke competenties in het kader van de 'Doorstroomagenda mbo-hbo' organiseren veel hbo-opleidingen de laatste jaren summer courses, bijspijkerprogramma's en vormen van remediëring om deficiënties bij instromende studenten te tackelen. Dergelijke compensatie-activiteiten zullen wellicht altijd nodig blijven, maar tegelijkertijd lijkt het effectiever om de problematiek, voor zo ver deze betrekking heeft op tekortkomingen bij de instroom vanuit mbo-4, bij de bron aan te pakken. Om de aansluiting tussen mbo-4 en hbo te verbeteren zijn twee beleidsopties denkbaar:

1. het gericht *benutten van de vrije ruimte binnen mbo-4-programma's* ter voorbereiding op instroom in het hbo;
2. het creëren van een *eigenstandig hbo-profiel binnen mbo-4-opleidingen* naast een op de arbeidsmarkt gericht profiel.

Inhoudelijk bestaat tussen beide opties weinig verschil. Op grond van de huidige indicaties zal het zwaartepunt in beide gevallen komen te liggen op het versterken van competenties van mbo-4-deelnemers op het gebied van Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels. Het verschil tussen beide opties zit vooral in de mate van intensiteit van voorbereiding op het hbo. Het creëren van een eigenstandig hbo-profiel, beleidsoptie 2, veronderstelt een dusdanig zwaar accent op voorbereiding voor het hbo, dat de vrije ruimte (binnen de WEB 20 procent van het curriculum) daarvoor niet langer volstaat en dat daarvoor de invoering van een eigenstandige doorstroomkwalificatie voor het hbo noodzakelijk is naast de huidige arbeidsmarktkwalificatie op niveau 4.

Inhoudelijk bestaat tussen beide opties weinig verschil. Op grond van de huidige indicaties zal het zwaartepunt in beide gevallen komen te liggen op het versterken van competenties van mbo-4-deelnemers op het gebied van Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels⁵⁹. Het verschil tussen beide opties zit vooral in de mate van intensiteit van voorbereiding op het hbo en eventuele stelselwijzigingen die daarmee gemoeid kunnen zijn.

Overwegingen bij keuze beleidsopties

Omdat de tweede optie vergaande consequenties heeft (ingrijpende gevolgen voor curriculum mbo-4-opleidingen; wetswijziging noodzakelijk) zou de eerste beleidsoptie de voorkeur dienen te hebben, tenzij aannemelijk gemaakt kan worden dat het benutten van de 20 procent vrije ruimte in het curriculum onvoldoende soelaas biedt in het licht van de aansluitingsproblematiek. Aandachtspunten bij de te maken keuzes zijn in ieder geval:

- *De arbeidsmarktpositie van mbo-4-uitvallers uit het hbo.* Een belangrijk argument tegen een eigenstandig hbo-profiel binnen mbo-4-opleidingen, tegen beleidsoptie 2, is gelegen in de kwetsbare arbeidsmarktpositie van uitvallers uit het hbo, die uitsluitend over een doorstroomkwalificatie beschikken en niet over een arbeidsmarktkwalificatie

⁵⁹ HBO-raad (2009a), o.c.

op niveau 4. Beleids optie 1 biedt vooralsnog de beste aangrijpingspunten voor het verbeteren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo.

- *Operationalisering aansluiting mbo-4 – hbo in kwalificatiedossiers.* Om de aansluiting tussen mbo-4 en hbo-opleidingen te verbeteren moet zowel vanuit het mbo als het hbo het nodige werk verzet worden. De kwalificatiedossiers op niveau 4 bevatten allemaal een paar obligate zinnen over de doorstroomrechten naar het hbo van mbo-4-deelnemers die voldoen aan de vereisten van de kwalificatiedossiers. Binnen de kwalificatiedossiers wordt verder op geen enkele manier geoperationaliseerd over welke competenties mbo-4-deelnemers dienen te beschikken om door te kunnen stromen naar het hbo⁶⁰. Evenmin wordt hierbij verwezen naar de afspraken in het kader van de ‘Doorstroomagenda mbo-hbo’.
- *Heldere instroomeisen vanuit het hbo.* Cruciaal voor een goede aansluiting tussen mbo-4 en hbo, is dat mbo-4-opleidingen op basis van helder geformuleerde instroomeisen vanuit het hbo hun deelnemers binnen de 20 procent vrije ruimte voldoende bagage meegeven voor een succesvolle start in het hbo. Daarvoor vormen generieke en sectorspecifieke afspraken op landelijk niveau tussen mbo en hbo een noodzakelijke randvoorwaarde.
- *Het creëren van doorlopende leerlijnen binnen de beroepskolom.* Bovenop concrete, landelijk vastgelegde doorstroomcompetenties kan meerwaarde verkregen worden door het gezamenlijk inrichten van specifieke doorstroomtrajecten binnen de beroepskolom door een mbo- en een hbo-opleiding binnen de zelfde regio. Een voorbeeld hiervan is instroom vanuit mbo-opleidingen Sport en Bewegen op niveau 4 in het tweede jaar van hbo-opleidingen Sport en Bewegen.
- *Aantrekkingskracht van het mbo voor vmbo-t-leerlingen.* Hoewel niet direct relevant vanuit het perspectief van verbetering van opleidingsrendement binnen de beroepskolom, kan een bijkomend voordeel van het verbeteren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo zijn, dat de aantrekkelijkheid van het mbo voor vmbo-t-leerlingen hiermee vergroot kan worden.
- *Samenwerking met betrekking tot de Associate Degree*
Een bijzondere opgave binnen het generieke afstemmingsvraagstuk tussen mbo-4 en hbo betreft de positionering van en samenwerking rondom de Associate Degree. De kwalificatie Associate Degree bevindt zich tussen het niveau van mbo-4 en de bachelor. In die zin is positionering van de AD-opleiding zowel binnen het mbo als binnen het hbo denkbaar. In Nederland heeft het ministerie van OCW er vooralsnog voor gekozen om de AD-opleiding binnen het hbo te positioneren als

60 Schuit, H., e.a. (2009), o.c.

onderdeel van de bacheloropleiding. Binnen alle onzekerheden over de toekomst van AD-opleidingen lijkt het niet waarschijnlijk, dat de minister van OCW ervoor zal kiezen om AD-opleidingen binnen het mbo te positioneren. Desalniettemin zijn er AD-invullingen denkbaar waarbij de rol van het mbo aanzienlijk is. Op hoofdlijnen zijn er twee AD-varianten denkbaar:

1. *positionering binnen het mbo, al dan niet onder examenverantwoordelijkheid van het hbo.*
2. *positionering binnen het hbo (voortzetting huidige situatie).*

De eerste vorm is ten opzichte van de huidige situatie het meest vergaande alternatief en is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met constructies als bij de experimenten VM2 en de experimenten met Vakcolleges. Welk alternatief het meest wenselijk is, is op dit moment moeilijk aan te geven: de experimenten zijn immers nog volop gaande. Overwegingen die een rol dienen te spelen bij de keuze ten aanzien van de positionering van AD-opleidingen zijn (vgl. ook de overwegingen ten aanzien van de samenwerking tussen vmbo en mbo):

- bewezen meerwaarde op grond van samenwerkingsexperimenten;
- de omvang van de te behalen kwalificatiewinst: welke variant levert de maatschappij de grootste kwalificatiewinst op?
- draagvlak bij direct betrokkenen i.c. docenten, management en bestuur van mbo- en hbo-opleidingen binnen een regio;
- de mate waarin AD-opleidingen ingebed zijn binnen een grotere geheel van samenwerkingsafspraken en doorlopende leerlijnen tussen mbo- en hbo-opleidingen.

4.4 Beleidsopties op- en omscholing zittende beroepsbevolking (LLL)

Het valt te verwachten dat vragen vanuit de arbeidsmarkt in het kader van Leven Lang Leren in de komende jaren zullen toenemen in frequentie en omvang. Demografische ontwikkelingen, toenemende internationale concurrentie en het sneller verouderen en veranderen van beroepscompetenties zijn belangrijke triggers voor een toenemende vraag naar scholing van zittende beroepsbeoefenaren. Daarbij is zowel verdere scholing van laaggeschoolden en ongediplomeerden aan de orde als om- en opscholing van werknemers die reeds beschikken over een startkwalificatie.

Voor het mbo vormt de groeiende scholingsvraag in de komende jaren in potentie een interessante uitdaging. Dergelijke scholingsactiviteiten zijn niet nieuw voor roc's. Het groeiende aantal scholingstrajecten vanuit bedrijven in de afgelopen jaren vormt een aanwijzing, dat dit type scholingsactiviteiten voor roc's aan belang wint. Tegelijkertijd zijn dit soort activiteiten op de totale omzet van roc's van ondergeschikt belang en hebben private aanbieders van scholing een veel groter aandeel op de markt van Leven Lang Leren. Voor mbo-instellingen is de vraag dan ook of en op welke wijze zij willen inspelen

op de groeiende behoefte vanuit de arbeidsmarkt aan scholing in de komende jaren. Globaal genomen zijn hier twee beleidsopties denkbaar:

1. *Continuering huidige positie op het gebied van scholing van werkenden.* De hoofdactiviteit' binnen deze optie bestaat uit het verzorgen door roc's, aoc's en vakinstellingen van maatwerktrajecten binnen de bestaande kwalificatiestructuur, die voortvloeien uit scholings- en/of aanstellingsafspraken die werkgevers en werknemers hebben gemaakt. Mbo-instellingen zijn binnen deze optie vooral uitvoerder, opdrachtnemer. De kwalificatiestructuur wordt benut om de scholing voor werkgevers tegen zo laag mogelijke kosten te laten plaats vinden. EVC is een belangrijk instrument binnen het scholingsaanbod van mbo-instellingen. Op de totale omzet van mbo-instellingen blijft postinitiële scholing een relatief onbelangrijke activiteit.
2. *Hoofdrolspeleer op de markt voor contractonderwijs.* Anders dan bij de eerste optie wachten de instellingen niet tot de vraag bij hen komt, maar stellen mbo-instellingen zich wervend en pro-actief op vanuit hun kennis van het werkveld en vanuit hun professionaliteit als ontwikkelaar en uitvoerder van maatwerktrajecten op mbo-niveau. Zij benutten hun contacten met leerbedrijven als ingang om mee te denken met leerbedrijven over hun personeelsontwikkeling en de wijze waarop scholing daarbij ondersteunend of voorwaardenscheppend kan zijn. Naast uitvoerende rollen nemen mbo-instellingen tevens rollen in als adviseur en ontwikkelaar. Waar mogelijk benutten mbo-instellingen de bestaande kwalificatiestructuur en EVC om de scholing zo goedkoop en efficiënt mogelijk aan te kunnen bieden. Waar scholing zich richt op het aanleren van nieuwe competenties worden nieuw programma's ontwikkeld en vermarkt. Voor zo ver het gaat om nieuwe en unieke programma's kan een deel van deze vermarkting plaatsvinden op landelijk niveau. Binnen de totale omzet van mbo-instellingen neemt contractonderwijs een belangrijke positie in.

Overwegingen bij keuze beleidsopties

Het aanbieden van contractactiviteiten door mbo-instellingen is vanuit de WEB gezien nadrukkelijk een keuzemogelijkheid, het is geen wezenskenmerk van het mbo. Door de geïnterviewde sleutelpersonen wordt wisselend gedacht over de mogelijkheden en vermogens van mbo-instellingen om adequaat in te spelen op postinitiële scholingsbehoeften vanuit de arbeidsmarkt.

Globaal genomen zijn de argumenten ten faveure van de tweede beleidsoptie als volgt:

- Contractonderwijs is interessant omdat mbo-instellingen op deze wijze voeling houdt met actuele ontwikkelingen binnen het werkveld. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de opleidingen in het initieel middelbaar beroepsonderwijs.
- Mbo-instellingen, beschikken als marktpartij over een aantal unieke selling points:
 - De breedte van het opleidingsaanbod (vier opleidingsniveaus bij beroepsgerichte opleidingen, beroepsgerichte trajecten die variëren van economisch-administratieve opleidingen tot en met verzorgende en technische opleidingen, naast beroepsge-

- richte ook educatieve trajecten en combinatietrajecten);
- De mogelijkheid om opleidingsvragen van werkgevers binnen bbl-constructies onder te brengen.
 - De contacten met het regionale bedrijfsleven, vooral met leerbedrijven, mits deze goed zijn, verschaffen mbo-instellingen een strategisch voordeel op de markt van postinitieel contractonderwijs.

Argumenten tegen de tweede beleidsoptie c.q. voor de eerste beleidsoptie laten zich als volgt verwoorden:

- Meer nog dan de BVE-CAO staat de 'onderwijscultuur' van mbo-instellingen een prominente positie op de postinitiële scholingsmarkt in de weg: er wordt gezeurd over andere werktijden dan kantoor tijden, er wordt te veel vergaderd, men is onvoldoende servicegericht en flexibel.
- Mbo-instellingen zijn misschien wel in staat om de markt van contractonderwijs adequaat te bedienen, maar dit zal ten koste gaan van het initieel middelbaar beroeps-onderwijs, omdat de beste mensen hiervoor vrijgemaakt moeten worden.
- Mbo-instellingen moeten eerst maar eens hun wettelijke taken goed op orde zien te krijgen. Als dat het geval is en ze hebben nog energie over, dan kunnen ze zich wagen aan contractonderwijs.

Beide beleidsopties kennen voor- en nadelen. Het grote voordeel van de eerste beleidsoptie is dat mbo-instellingen nagenoeg alle energie binnen de organisatie richten op de wettelijke taken. Contractonderwijs kan daarmee niet ten koste gaan van het primair proces. Principeel lijken slechts weinig sleutelpersonen tegen een taak van mbo-instellingen op het gebied van postinitieel contractonderwijs. Nagenoeg alle gesprekspartners verbinden hier echter als voorwaarde aan, dat de uitvoering van wettelijke taken op orde is. In die zin is een bijdrage vanuit het mbo-veld aan de op- en omscholing van de Nederlandse beroepsbevolking voorwaardelijk. Naast zelfkennis bij mbo-instellingen roept een actieve rol van mbo-instellingen op de markt van contractonderwijs ook de vraag op naar de effecten op de uitvoering van wettelijke taken en naar het toezicht hierop.

Voor beide genoemde beleidsopties geldt overigens de afweging in hoeverre het mbo als sector zorg draagt voor onderlinge coördinatie tussen regio-overstijgende activiteiten van mbo-instellingen op dit gebied. Hierbij lijkt een coördinerende rol voor de MBO Raad weggelegd.

4.5 Beleidsopties intensivering samenwerking mbo - bedrijfsleven

Intensivering van de samenwerking tussen mbo en werkgevers staat in dienst van een betere kwalitatieve en kwantitatieve aansluiting tussen de opleidingsvraag vanuit bedrij-

ven en organisaties enerzijds en het aanbod van afgestudeerden uit het mbo anderzijds. Aan deze samenwerkingsrelaties zijn drie niveaus te onderscheiden:

1. het microniveau van de driehoek leerling-leerbedrijf-beroepsopleiding;
2. het mesoniveau van beroepsopleidingen en bedrijven in de regio;
3. het macroniveau, waar nationale stakeholders actief zijn: koepelorganisaties als MKB Nederland, VNO NCW, Colo en MBO Raad, en op brancheniveau KBB's, branche-organisaties van werkgevers en Bedrijfstakgroepen (BTG's) vanuit het mbo.

Microniveau

De samenwerking in de driehoek leerling-leerbedrijf-beroepsopleiding is met name relevant voor een kwalitatief hoogwaardige bpv. Uit onderzoek⁶¹ blijkt, dat er ten aanzien van de bpv verbeteringen wenselijk zijn. De noodzaak tot intensievere samenwerking wordt daarnaast versterkt door de invoering van competentiegericht onderwijs binnen het mbo. In het voorjaar van 2009 hebben Colo, MBO Raad, VNO NCW en MKB Nederland het bpv-protocol met elkaar vastgesteld⁶². Het protocol biedt een aantal zeer operationele afspraken rondom de taken en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen bij de bpv. Naleving van het bpv-protocol door alle betrokkenen zal leiden tot intensivering van de samenwerking tussen middelbaar beroepsonderwijs en werkgevers en kwaliteitsverbetering van de bpv. Dit is op microniveau feitelijk de enige beleids optie: een adequate uitvoering van het bpv-protocol is van groot belang voor leerlingen, leerbedrijven, mbo en de BV Nederland.

Meso- en macroniveau

Intensivering van de contacten tussen mbo en werkgevers op meso- en macroniveau is een voorwaarde om op microniveau tot kwalitatief hoogwaardig middelbaar beroepsonderwijs te komen, en is daarmee bevorderlijk voor het bevredigend afleveren van (aankomend) vakbekwaam personeel voor de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de relatie tussen mbo en werkgevers op meso- en macroniveau zijn er ideaal-typisch twee beleids-opties denkbaar:

1. *Focus op optimalisering van de bpv en van kwalificatiedossiers vanuit een tripartiete, branchegerichte benadering* (branche-organisaties sociale partners, kbb's en middelbaar beroepsonderwijs). Deze benadering is terug te vinden in de wijze waarop inrichting en onderhoud van de landelijke kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs is georganiseerd en meer recent in het door MKB Nederland, VNO NCW, Colo en MBO Raad opgestelde bpv-protocol met dien verstande dat bij genoemd protocol de vakbonden niet betrokken waren. De tripartiete benadering vindt zijn grondslag in de WEB. Over het algemeen ligt het zwaartepunt van de tripartiete benadering op landelijk niveau binnen de KBB's en - op koepelniveau - in de

61 Algemene Rekenkamer (2008), o.c.
Dijk12 (2009), o.c.

62 Op de voorpagina van het bpv-protocol wordt ook het ministerie van OCW vermeld. In de afspraken binnen het protocol zelf is het ministerie echter geen partij.

driehoek Colo, VNO NCW / MKB Nederland en MBO Raad. Binnen het op landelijk niveau opgestelde bpv-protocol wordt al gesproken over een branchegerichte aanpak van de bpv die moet leiden tot '(...) meer eenheid in de vorm en aanpak van de bpv op sectoraal regionaal niveau'.

2. Een *paritaire*⁶³ *breed-spectrum-benadering van de relatie tussen mbo en werkgevers*: ook deze benadering heeft ankerpunten in de branche waartoe werkgevers en beroepsopleidingen behoren, maar betreft uitdrukkelijk ook niet-georganiseerde bedrijven. Anders dan in de eerste beleidsoptie beperkt de afstemmingsagenda tussen werkgevers en beroepsopleidingen zich niet tot bpv en kwalificatiedossiers, maar richt deze zich op optimalisering van de relatie in brede zin tussen beroepsopleiding enerzijds en bedrijven/organisaties anderzijds. De samenwerkingsagenda kan behalve op de bpv betrekking hebben op uiteenlopende onderwerpen als:
 - de strategische opleidingsbehoefte van bedrijven en de rol die de opleidingen daarbij kunnen spelen (met oog op vacaturevervulling in de komende jaren vanuit de opleidingen, maar ook met het oog op om- of opscholing van zittend personeel;
 - intersectorale mobiliteit; toepassingsmogelijkheden voor EVC; branchespecifieke arbeidsmarktanalyses);
 - de kwaliteit van afgestudeerden en opleidingen;
 - de samenstelling van het opleidingsaanbod;
 - de inhoud van kwalificatiedossiers;
 - de inzet van O&O-fondsen voor verbeteringen van de opleidingen;
 - het organiseren van docentenstages;
 - het beschikbaar stellen van werknemers door bedrijven als instructeur/docent;
 - het opzetten van leerwerkvoorzieningen voor 'overbelaste jongeren' en 'participatieklanten' van gemeenten;
 - etc.

Werkgevers en opleidingen binnen de regio zijn samen de trekkers van de samenwerkingsagenda. Afhankelijk van de onderwerpen op de samenwerkingsagenda worden andere partners bij het overleg betrokken. Op regionaal niveau kunnen dat kbb's zijn, maar ook vmbo- of hbo-opleidingen, vertegenwoordigers vanuit andere branches en/of gemeenten. Partijen participeren in de samenwerkingsagenda op basis van hun meerwaarde voor de realisatie van agendapunten. Daarnaast kunnen overleggen met een meer strategisch, brancheoverstijgend en/of voorwaardenscheppend karakter plaatsvinden, op het niveau van regionale werkgeversverenigingen en Colleges van Bestuur van mbo-instellingen, eventueel aan te vullen met bij voorbeeld bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, hogeschole of het vmbo. Het is de regio die aan zet is.

63 De term 'paritair' wil in dit verband uitdrukken dat er twee gelijkwaardige partijen bij het afstemmingsproces betrokken zijn: werkgevers en mbo-opleidingen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Afstemmingsoverleg op landelijk niveau kan plaatsvinden op branche- en koepelniveau. In het eerste geval zijn BTG's en brancheorganisaties van werkgevers aan zet, in het tweede geval MBO Raad en VNO NCW met MKB Nederland. Dergelijk overleg heeft enerzijds een meer strategisch en kaderstellend karakter, anderzijds kan het ook benut worden voor landelijke oplossingen op basis van signalen over knelpunten uit de regio's. Ook op landelijk niveau is het paritair overleg tussen mbo en werkgeversorganisaties uit te breiden met andere partijen als KBB's (branche), Colo (koepel), VNG etc. op basis van hun toegevoegde waarde voor realisering van punten van de samenwerkingsagenda van mbo en werkgevers.

Voor beide genoemde opties lijkt versterking van de regiohechting en het tegengaan van competitieve verhoudingen tussen mbo-instellingen onderling van belang.

Overwegingen bij keuze beleidsopties

Op dit moment vindt samenwerking tussen het mbo en werkgevers vooral plaats op microniveau (in verband met de bpv van deelnemers aan het mbo) en op macroniveau op basis van een door de WEB geïnstitutionaliseerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen onderwijsinstellingen, sociale partners en kbb's.

Op regionaal niveau zit in de samenwerking tussen mbo-instellingen en werkgevers een 'gat'. Dat gat lijkt niet zo zeer te zitten op strategisch niveau: veel regio's kennen bijvoorbeeld een platform onderwijs-arbeidsmarkt, waar afspraken worden gemaakt over versterking van de beroepskolom, vermindering van schooluitval, targets voor het creëren van leerwerkbanen, vormen van co-makership etc. Op een meer tactisch-operationeel niveau echter lijken specifieke combinaties van branche-regio-overleg nog in de kinderschoenen te staan en afhankelijk te zijn van persoons- of toevalsgebonden factoren.

Thematisch gezien krijgen de kwalificatiedossiers en de bpv verreweg de meeste aandacht in het overleg tussen mbo en werkgevers op landelijk niveau. In die zin is tot nu toe de eerste beleids optie dominant in de verhouding tussen werkgevers en het mbo. In het licht van de arbeidsmarkt vraag op middellange termijn lijkt het tijd voor mbo en werkgevers om te koersen in de richting van de tweede beleids optie.

Voor een verschuiving van de eerste beleids optie naar de tweede, van een focus op bpv en kwalificatiestructuur naar een paritaire breed-spectrum-benadering, is een aantal argumenten te geven:

1. Vanwege de *groeïende arbeidsmarktbehoefte* aan middelbaar geschoold personeel op de middellange termijn hebben werkgevers in toenemende mate belang bij korte lijnen naar mbo-opleidingen.

2. *Responsiviteit van beroepsopleidingen*: de kortste weg van werkgevers naar beroepsopleidingen is een rechtstreekse, dus niet via landelijke en/of intermediaire structuren, maar 'business-to-business'. Korte branchespecifieke lijnen binnen de regio bieden de beste garanties voor responsief middelbaar beroepsonderwijs. Signalen van werkgevers over tekortkomingen in bestaande opleidingen of behoeften aan nieuwe of vernieuwde opleidingen zijn op brancheregioniveau sneller op te pikken dan via landelijke lijnen.
3. *Vliegwielfunctie van samenwerking*: branchespecifieke samenwerking binnen de regio kan zich werkenderwijs steeds meer verbreden en verdiepen. Samenwerking kan het mbo bij voorbeeld een goede uitgangspositie verschaffen bij het verwerven van opdrachten in het kader van Leven Lang Leren en voor het maken van afspraken over het creëren van leerwerkbanen en het bpv voor 'overbelaste jongeren' en 'participatiedoelgroepen' vanuit het gemeentelijk beleid.
4. *Recht doen aan verantwoordelijkheden van mbo-instellingen en werkgevers ten aanzien van mbo*: mbo-opleidingen en leerbedrijven zijn samen als hoofdproducent en co-producent verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs. Meer geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking op brancheregioniveau bekrachtigen en verhelderen deze verantwoordelijkheid.

Aandachtspunten

Een verschuiving van een afstemmingspraktijk tussen mbo en werkgevers op macro-niveau met een zwaartepunt op de bpv en de kwalificatiestructuur naar een breed-spectrum-afstemming op branche-regio-niveau lijkt dus wenselijk. Een vraagstuk van een andere orde is hoe een dergelijke afstemmingsstructuur er praktisch uit zou moeten zien. Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig te geven en het is ook de vraag of dat wenselijk zou zijn. Immers, een afstemmingsagenda tussen middelbare beroepsopleidingen en werkgevers kan per regio en branche verschillen. Per regio en branche kan de behoefte aan complementaire samenwerkingspartners verschillen. Zonder een blauwdruk voor een branchespecifiek afstemmingsoverleg tussen mbo-opleidingen en werkgevers te kunnen geven, kunnen we wel een aantal aandachtspunten benoemen, die daarbij van belang zijn:

- *De rol van kbb's* binnen de context van branchespecifieke samenwerking tussen beroepsopleidingen en werkgevers binnen de regio. Door de 'as' beroepsopleidingen - werkgevers' centraal te stellen bij branchespecifieke samenwerking binnen de regio's kunnen kbb's buiten spel komen te staan. De mate waarin kan per branche en regio verschillen. De meerwaarde van kbb's voor werkgevers en beroepsopleidingen binnen de branche, binnen de regio zal bepalend zijn voor de positie van kbb's bij de samenwerking tussen deze beide partners. Voortzetting van de traditionele rol van 'recruiter' en erkenner van leerbedrijven is denkbaar, maar kan ook als overbodig ervaren worden. Een rol als adviseur of ondersteuner van de samenwerkingsactiviteiten binnen de regio is zeer wel denkbaar vanuit de huidige 'brugfunctie' van kbb's,

maar alleen op basis van draagvlak, van gepercipieerde toegevoegde waarde. Verworvenheden van kbb's zullen gezien én benut moeten worden, in het belang van zowel deelnemers als bedrijven. Daar kunnen op koepelniveau ontwikkelde instrumenten bij horen zoals servicedocumenten en modelovereenkomsten.

- *De rol van kbb's op landelijk niveau.* Op landelijk niveau geldt eigenlijk het zelfde: binnen de paritaire commissies van kbb's maken vertegenwoordigers van de sociale partners en het onderwijsveld afspraken over de inhoud van kwalificatiedossiers, ondersteund door medewerkers van de kbb's. Die ondersteunende rol kan behouden blijven binnen de tweede beleidsoptie, maar is geen vanzelfsprekendheid. Daar staat tegenover dat de kbb's belangrijker zouden kunnen worden op het gebied van ondersteuning en certificering van leerbedrijven. Kortom, het is goed denkbaar dat de rol van kbb's zou kunnen veranderen, wanneer het zwaartepunt in de afstemming tussen beroepsopleidingen en werkgevers op regioniveau komt te liggen en ook op andere aspecten betrekking zal hebben dan bpv en kwalificatiedossiers.
- *Verheldering van verantwoordelijkheden onderwijsinstellingen-bedrijfsleven-kbb's:* het centraal stellen van de productieverantwoordelijkheden van mbo-opleidingen en werkgevers voor het beroepsonderwijs op regioniveau draagt op stelselniveau ook bij aan de articulering van ieders verantwoordelijkheden. Binnen het huidige stelsel is de positie van kbb's enigszins ambigu: gezien de tripartiete samenstelling zijn de kbb's zijn formeel van de sociale partners en (in mindere mate) van de onderwijsinstellingen. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het bpv-protocol en het visiedocument van VNO NCW en MKB Nederland uit 2007 inzake kbb's en Colo. In het bpv-protocol wordt enerzijds de gelijkwaardigheid van kbb's, werkgeversorganisaties en mbo-instellingen benadrukt, maar wordt de rol van kbb's anderzijds als 'ondersteunend' getypeerd aan onderwijsinstellingen en werkgevers. In het visiedocument voelen VNO NCW en MKB Nederland zich geroepen om te verklaren, dat kbb's en Colo op geen enkele manier het bedrijfsleven kunnen vertegenwoordigen. De tweede beleidsoptie legt het primaat voor het mbo bij de bedrijven en de onderwijsinstellingen en plaatst kbb's in een ondersteunende rol.
- *Verschuiving van verantwoordelijkheden veronderstelt een wetswijziging.* Wellicht voor goede orde zij hier wellicht vermeld, dat voor een verschuiving van verantwoordelijkheden tussen kbb's, sociale partners/werkgevers en onderwijsveld ten aanzien van kwalificatiedossiers en de werving en erkenning van leerbedrijven een wetswijziging noodzakelijk is. Wat we hier willen aangeven is dat een voortzetting van de huidige rol van kbb's binnen de tweede beleidsoptie wel denkbaar, maar niet vanzelfsprekend is.
- *De mate van detaillering van de kwalificatiedossiers:* intensieve branchegerelateerde samenwerking tussen bedrijven en beroepsopleidingen roept de vraag op naar de zinvolheid van de huidige omvang en detaillering van kwalificatiedossiers op landelijk niveau. Immers, door de intensivering van de samenwerking zullen werkgevers meer directe invloed op de inhoud van de opleidingen krijgen (binnen de grenzen van eigen verantwoordelijkheden van beroepsopleidingen en leerbedrijven). Gedetailleerde sturing op het niveau van Deel C van de competentiegerichte kwalificatiedos-

siers lijkt daarmee overbodig. Sturing op het niveau B lijkt dan meer adequaat en is tevens meer in overeenstemming met de mate van landelijke sturing op de inhoud van beroepskwalificaties in ons omringende landen zoals Denemarken, Duitsland en Vlaanderen⁶⁴. Wél veronderstelt dit goede feeling van instellingen en hun docenten met (ontwikkeling in) het regionale bedrijfsleven.

- *De positie van branchedoorsnijdende en/of nieuwe beroepen/opleidingen binnen branche-georiënteerde samenwerking op regionaal niveau.* Werkgevers en beroepsopleidingen dienen zich te beraden op de positie van beroepen en opleidingen, die zich niet goed binnen een branchespecifiek kader laten onderbrengen. Naar zijn aard is dit een brancheoverstijgend vraagstuk, waarvoor vermoedelijk op landelijk niveau of op meer strategisch niveau binnen de regio pragmatische constructies bedacht kunnen worden.
- *De aanwezigheid van meerdere roc's met een min of meer gelijk opleidingsaanbod binnen een specifiek werkveld binnen een regio.* Een mogelijk struikelblok voor samenwerking tussen beroepsopleidingen en werkgevers binnen de regio op brancheniveau kan gelegen zijn de aanwezigheid van meerdere roc's, die een vergelijkbaar opleidingsaanbod binnen een bepaald werkveld hebben. Vanuit werkgeversperspectief zijn hier meerdere oplossingen denkbaar. Deze oplossingen kunnen variëren van uniforme afspraken over cgo en bpv met alle betrokken roc's, tot een herverkaveling van opleidingen tussen roc's, zodat deze complementair worden tot en met samenvoeging van de desbetreffende beroepsopleidingen. In het geval dat er zich meerdere roc's met een vergelijkbaar opleidingsaanbod binnen de zelfde regio bevinden of zijn gaan bevinden vraagt dit van de betrokken opleidingen het vermogen om te denken en handelen vanuit responsiviteit naar de betrokken werkgevers in de regio en het vermogen om institutionele belangen daaraan ondergeschikt te maken.
- *Het vraagstuk van regionale afbakening.* In verlengde van het vorige aandachtspunt, maar ook met het oog op de discussie over marktwerking ten aanzien van het 'participatiebudget' is het belangrijk om te definiëren wat een regio is en welk roc 'preferred supplier' is voor welk regionaal voedingsgebied. Wat is te beschouwen als een roc-regio en hoe om te gaan met het gegeven, dat werkgeversregio's in een branche mogelijk niet synchroon lopen met roc-regio's, of dat roc-regio's per opleidingsdomein of werkveld kunnen variëren? Op deze vragen zijn geen pasklare antwoorden te geven. Wel lijkt hier een coördinerende rol voor de MBO Raad wenselijk.
- *De positie van vakinstellingen en aoc's.* Waar in het voorgaande het belang van regionale afstemming tussen werkgevers en onderwijsinstellingen werd benadrukt, moet tegelijkertijd geconstateerd worden dat de regio voor vakinstellingen - en in iets mindere mate voor aoc's - niet het meest geëigende niveau van afstemming is met werkgevers is. Vakinstellingen werken vanwege hun specialisme per definitie op een bovenregionale, soms zelfs landelijke schaal. Dit vraagt om bovenregionale en landelijke samenwerkingsvormen van branchespecifieke afstemming tussen beroepsopleidingen en bedrijfsleven.

64 Schuit, H., e.a. (2009), o.c.

5 Samenvatting en slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk wordt eerst een beknopte samenvatting gegeven en worden de belangrijkste bevindingen van de studie op een rij gezet. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing door de onderzoekers naar aanleiding van de bevindingen.

5.1 Samenvatting

Invalshoeken van de studie

In deze studie naar een toekomstbestendig mbo is niet gemikt op suggesties voor grote stelselwijzigingen, maar is de aandacht vooral gericht op 'kleine knoppen' die het functioneren van het mbo kunnen optimaliseren.

Uitgangspunt van de studie is dan ook het stelsel zoals dat bij met invoering van de WEB in 1996 is neergezet. Zonder deze steeds als zodanig te onderscheiden is primair naar het mbo (inclusief de volwasseneneducatie) gekeken vanuit de positie van de onderwijsinstellingen in het mbo: roc's, aoc's en vakinstellingen. Het perspectief voor de analyses was de notie van responsiviteit: in hoeverre slaagt het mbo erin om kwalitatief en kwantitatief de aansluiting te bewerkstelligen tussen leervragen en potenties van individuen aan de ene kant en behoeften vanuit arbeidsmarkt en samenleving aan de andere kant.

Principes en doelen van de WEB

De studie laat zien dat institutionele en inhoudelijke overwegingen centraal hebben gestaan bij het ontwerpen van de WEB, en dat parallel daaraan budgettaire-beheersbaarheidsoverwegingen een niet onbelangrijke rol gespeeld hebben.

Institutioneel staat het roc-concept centraal: de relatief autonome onderwijsinstelling met 'alles onder één dak' als krachtige speler in de regio met een brede bedieningsfunctie. Inhoudelijk staan talentontwikkeling en het leveren van maatwerk voorop: door het 'alles onder één dak'-principe zou de variëteit aan leerbehoeften van mensen en bedrijven in de regio bediend moeten worden. De doelstelling van mbo-instellingen is dan ook tweeledig: het aanbieden van volwasseneneducatie én van beroepsonderwijs in al haar schakeringen naar sector, niveau en leerweg, met waar mogelijk aansluiting van de educatie op het ingangsniveau van beroepsopleidingen.

De opgave waar mbo-instellingen voor gesteld zijn is complex én uitdagend. Globaal kunnen drie potentiële doelpopulaties onderscheiden worden: jongeren zonder beroepskwalificatie die vanuit lbo/vmbo of avo ingestroomd zijn in een (mbo)opleiding, (jong-) volwassenen zonder beroepskwalificatie die instromen in een beroepsopleiding, basis-educatie of vavo, en volwassenen met een beroepskwalificatie die (opnieuw) een beroepsopleiding, taaltraining, inburgering of delen daarvan volgen.

Ontwikkelingen sedert invoering van de WEB

Ontwikkelingen sedert invoering van de WEB – nu bijna 14 jaar geleden – maken duidelijk dat mbo-instellingen zich in een turbulente omgeving bevinden. Globaal zijn de volgende ontwikkelingen onderscheiden: verschuivingen in leerlingenstromen en deelnemerspopulaties, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, ontwikkelingen in het beleid die meer of minder direct de positie van mbo-instellingen raken, en interne ontwikkelingen binnen het mbo-veld zelf. In de studie zijn voor elke ontwikkeling pregnante illustraties genoemd.

De tijd blijkt niet stilgestaan te hebben. Mbo-instellingen zijn bij hun toch al complexe én tegelijkertijd uitdagende opgave ook nog eens geconfronteerd met een zeer dynamische omgeving. Deels gaat het daarbij om ontwikkelingen waar zijzelf weinig grip op hebben, deels heeft het mbo daar ook zelf de hand in gehad.

Terugkijkend op de resultaten van 14 jaar mbo, kan gesteld worden dat de sector een stevig fundament biedt voor de ontwikkeling van mensen en daarmee voor de Nederlandse kenniseconomie. Het mbo is een belangrijk instrument bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (participatie) en het aanboren van maatschappelijk potentieel, dat in de samenleving verborgen zit.

Kansen en bedreigingen

Tegen de achtergrond van de WEB en ontwikkelingen, die zich de afgelopen 14 jaar hebben voorgedaan en nog voordoen, is aan de hand van beschikbare documentatie en gesprekken met sleutelpersonen een reeks van kansen en bedreigingen voor het mbo gesignaleerd.

In de kern lijken de belangrijkste kansen te liggen in de positionering van mbo-instellingen zoals die door de WEB zijn neergezet: krachtige onderwijsinstellingen in de regio met een brede, flexibele bedieningsfunctie naar mensen en bedrijven in de regio. Toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt wijzen op de grote potenties van het mbo.

Het bouwwerk staat er, en kan door de samenleving benut worden om haar beroepskwalificerende en educatieve doelstellingen te realiseren. Het primaire perspectief daarbij is het kwalificeren voor een diverse en zich voortdurend veranderende vraag op de arbeidsmarkt met het oog op de concurrentiepositie van de BV Nederland. In het kielzog daarvan past het toeleiden van doelpopulaties naar beroepskwalificerende trajecten en/of naar re-kwalificering, participatie en/of upgrading. De potentie van het mbo met het onderscheid naar en de overstapmogelijkheden tussen verschillende leerroutes (bol-bbl en educatie-beroepsonderwijs) maakt bovendien dat het mee kan bewegen op de golven van conjuncturele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Paradoxaal is dat de belangrijkste bedreigingen voor het stelsel zich in de kern juist ook lijken te concentreren op de veelvormigheid en complexiteit van opgaven waarvoor het met de WEB gesteld is. 'Het roc is van iedereen', de worsteling van veel mbo-instellingen met de multi-tasking leidt er toe dat hun imago deuken oploopt, en voortdurende stelsel-discussies ondermijnen het fundament onder het mbo.

Een vergelijking van de prestaties van het mbo met de opbrengsten van het opleidingsstelsel van vóór de WEB valt moeilijk te maken door de problematische vergelijkbaarheid van beide systemen in termen van rendement en uitval. Omdat een eenduidig ijkpunt voor de waardering van het mbo op stelsel- en op instellingsniveau ontbreekt, leiden geconstateerde 'tekortkomingen' in termen van rendement, voortijdig schoolverlaten en inburgering gemakkelijk tot oplossingsrichtingen die trekken van stelselwijzigingen vertonen, terwijl de vsv- en rendementscijfers van de afgelopen jaren aanwijzingen voor vooruitgang binnen de sector bevatten.

Met één van de sleutelpersonen in de studie constateren we samenvattend dat de belangrijkste bedreigingen van vier kanten komen:

- aan de 'onderkant' wordt het mbo 'bedreigd' door het vmbo;
- aan de 'bovenkant' is er een 'bedreiging' vanuit het hbo;
- de havo 'vreet' een belangrijk stuk van de potentiële leerlingenmarkt op;
- vanuit het bedrijfsleven is er de 'dreiging' van eigen infrastructuur en oplossingen buiten het mbo om.

De op zich unieke en kansrijke positionering van het mbo en de volwasseneneducatie dreigt ondermijnd te worden als er niets gebeurt. Met het oog op een borging van een toekomstbestendig mbo is er daarom behoefte aan een robuuste en herkenbare positionering.

Kernopgaven voor het mbo

Voor de borging van een toekomstbestendig mbo zullen adequate antwoorden gevonden moeten worden.

De studie laat zien dat mbo-instellingen zich wat dat betreft voor een vijftal kernopgaven gesteld zien:

1. optimalisering van de kwaliteit;
2. vergroting van het maatschappelijk rendement;
3. optimalisering van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo;
4. versterking van mogelijkheden voor een Leven Lang Leren;
5. intensivering van de samenwerking met het bedrijfsleven.

De kernopgaven worden in de studie uitgewerkt en zijn vooral geadresseerd aan afzonderlijke mbo-instellingen zelf. Daarnaast wijst de studie op het belang van versterking van onderlinge afstemming en coördinatie tussen de mbo-instellingen. Dit laat onverlet dat er ook een verantwoordelijkheid ligt bij de overheid op rijks- en lokaal niveau om het mbo in zijn complexe taakstelling voor de toekomst te faciliteren.

Beleidsopties

'Hoe kan de aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt op lange termijn worden gewaarborgd gegeven de ontwikkelingen die op het mbo afkomen?', aldus in de kern de vraagstelling van de studie. Welnu, voor elk van de kernopgaven is een aantal beleidsopties geformuleerd. Het schema op de volgende pagina vat de verschillende beleidsopties beknopt samen.

Schema – beleidsopties toekomstbestendig mbo in één oogopslag

Kernopgave 1: optimalisering kwaliteit mbo				
<i>Beleidsopties</i>	1		2	
	high trust benadering, decentrale organisatie, gericht op versterking kwaliteit docent als professional		low trust benadering, gecentraliseerde organisatie, gericht op standaardisering en control	
Kernopgave 2: het vergroten van het maatschappelijk rendement van het mbo				
<i>Beleidsopties aansluiting vmbo-mbo</i>	1	2	3	4
	voortzetting, intensivering huidige experimenten VM2 en Vakcolleges	institutioneel samengaan mbo-1 en vmbo	institutioneel samengaan mbo 1-2 met vmbo	institutioneel samengaan vmbo en mbo
<i>Beleidsopties vergroten participatie gemeentelijk doelgroepen afstand tot arbeidsmarkt</i>	1	2		
	procesbenadering participatie	productbenadering participatie		
Kernopgave 3: optimalisering aansluiting mbo-4 – hbo				
<i>Beleidsopties</i>	1		2	
	gericht benutten vrije ruimte mbo-4		creëren eigenstandig hbo-profiel binnen mbo-4-opleidingen	
Kernopgave 4: op- en omscholing zittende beroepsbevolking (Leven Lang Leren)				
<i>Beleidsopties</i>	1		2	
	continuering huidige positie op gebied van postinitiële scholing		hoofdrolspeeler op markt voor postinitiële scholing	
Kernopgave 5: intensivering samenwerking mbo - werkgevers				
<i>Beleidsopties</i>	1		2	
	tripartiete benadering afstemming mbo-werkgevers, gericht op bvp en kwalificatiedossiers		paritaire breed-spectrum-benadering samenwerking werkgevers - beroepsopleidingen	

5.2 Slotbeschouwing

Getuige het aandeel van de beroepsbevolking met een mbo-achtergrond, de toekomstige behoefte op de arbeidsmarkt aan mbo-opgeleiden en het mbo als toegangskanaal voor een diversiteit aan doelpopulaties, kan het mbo met recht beschouwd worden als de ruggraat van de samenleving.

Het mbo-stelsel lijkt echter in 'zwaar weer' te verkeren. Sommige sleutelpersonen spreken zelfs van een 'veenbrand'. Zowel vanuit sociaal-economisch ('de BV Nederland') als

vanuit sociaal-integratief ('de participatiemaatschappij') is het van groot belang hieraan het hoofd te bieden. In de kern gaat het daarbij om versterking van de positie van het mbo op de '*slagader*' van *individu en samenleving*: optimalisering van de aansluiting tussen behoeften en mogelijkheden van individuen enerzijds en die van de samenleving anderzijds.

Primaat bij arbeidsmarktgericht mbo

In ons maatschappelijk bestel bepalen intredeposities op de arbeidsmarkt en loopbanen in het arbeidsbestel in hoge mate ook de ontwikkelingsmogelijkheden van individuen in de samenleving: niet alleen hun inkomenspositie, maar ook hun toegang tot interessante netwerken en leer-/ontwikkelingsmogelijkheden. De nogal eens gesuggereerde tegenstelling tussen belangen van het individu en die van de arbeidsmarkt is dan ook in hoge mate een schijn tegenstelling. Dat neemt niet weg dat er spanningen bestaan en zullen blijven bestaan tussen op het individu gerichte, pedagogische en beroepskwalificerende – op de arbeidsmarkt gerichte – opties. In de roep om een meer herkenbaar mbo lijkt echter een heldere keuze van belang door het primaat te leggen bij een *arbeidsmarktgericht mbo*.

Autonomie en samenwerking

Een keuze voor dit primaat staat los van 'gekissebis' over het eigenaarschap van het mbo. Het mbo is niet van de ene institutie of van de andere. In de kern is het een gemeenschapsvoorziening, betaald uit gemeenschapsgelden en 'van ons allemaal'. Primaire actoren zijn de onderwijsinstellingen: zij zijn verantwoordelijk voor het primaire proces. In het kader van de ketenverantwoordelijkheid en de noodzaak tot samenwerking en afstemming met derden zal niet volstrekt autonoom geopereerd kunnen worden. Effectieve samenwerking veronderstelt ook de bereidheid om autonomie partieel te delen. Dat geldt primair richting bedrijfsleven, en waar beroepsopleidingen en bedrijfsleven daar toegevoegde waarde toekennen ook richting kbb's.

Kwaliteit vóórop

Het is aan de professionals in mbo-instellingen om pedagogische opties in de praktijk optimaal te verbinden met het primaat van de arbeidsmarktgerichtheid, er voor te zorgen dat eisen aan burgerschap niet in het gedrang komen en deelnemers niet in de fuik van te bedrijfs- en functiespecifieke kwalificering belanden. Het is aan de onderwijsinstelling om haar organisatie adequaat daarop in te richten, en binnen gegeven randvoorwaarden in het primaire proces echt ruimte te laten voor de 'front-line'-professional. Daarenboven moet de interne organisatie op orde zijn: volledig gericht op het primaire proces binnen én buiten de school. Niet voor niets is in deze studie als eerste kernopgave voor het mbo optimalisering van de kwaliteit benoemd.

Core-business van het mbo

Het op maat aanbieden van initieel beroepsonderwijs en van daarop zoveel mogelijk afgestemde educatietrajecten vormt de *core-business* van mbo-instellingen: het is ook de basis voor eventuele andersoortige activiteiten. Andersoortige activiteiten zouden niet ten koste moeten kunnen gaan van de core-business. Door dat te accentueren winnen mbo-instellingen niet alleen aan herkenbaarheid, maar versterken zij ook hun 'parity of esteem'-positie ten opzichte van op leerlingen concurrerende leerwegen als het havo. In dit verband mag niet onvermeld blijven het belang van een heldere profilering van mbo-instellingen als instellingen, die niet alleen opleidingen op de niveaus 1 en 2 aanbieden, maar uitdrukkelijk ook op niveaus 3 en 4, los van de vraag of dat tot een aparte naamgeving leidt.

Golfbewegingen

De in de studie genoemde ontwikkelingen in haar externe en interne omgeving overstijgend, is het mbo in de loop der tijd geconfronteerd met *golfbewegingen*. De slinger slaat nu eens de ene en dan weer de andere kant op slaat. Naast schommelingen in conjunctuur – recent zich zelfs verdiepend in een economische crisis – gaat het om centralisatietendensen in beleid via decentralisatietendensen en terug, en gaat het om beleidsaccenten van nadruk op de publieke taakstelling via privatisering en marktwerking en terug. Nogal eens leidt dit tot hybride vormen van aansturing door het beleid van het mbo. Dit soort golfbewegingen worden nog eens versterkt doordat 'tekortkomingen' van het huidige mbo-stelsel in termen van rendement, voortijdig schoolverlaten en inburgering zich nu eenmaal moeilijk laten vergelijken met de inmiddels vergeten tekortkomingen van het pre-WEBse stelsel. De golfbewegingen en hybride vormen van aansturing in het overheidsbeleid leiden voor mbo-instellingen tot onzekerheden in de beleidsvoering. Een her-verankering van de positie van mbo-instellingen conform de bedoelingen van de WEB én kwaliteit zouden een zekere robuustheid garanderen vis à vis de golfbewegingen.

Behoeftte aan afstemming en coördinatie

Golfbewegingen hebben er mede toe geleid dat mbo-instellingen de hen gegeven eigen beleidsruimte zijn gaan benutten voor regio-overstijgende marktstrategieën, met consequenties voor het functioneren, de herkenbaarheid en het imago van het mbo. Eén van de aandachtspunten in dit verband is de kwestie van de macrodoelmatigheid. Het lijkt van belang dat gezamenlijke mbo-instellingen zich hierop beraden. Voor de hand liggend is een beweging terug naar de essentie van wat de WEB bedoelt: de positionering van mbo-instellingen als spin in het regionale web. Dit zou gepaard kunnen gaan met expliciete inspanningen gericht op de onderlinge afstemming en coördinatie van activiteiten

en werkdomeinen. Daar lijkt een belangrijke opdracht te liggen voor de gezamenlijke mbo-instellingen.

Pluriformiteit in organisatievormen

Regionale contexten verschillen en daarmee ook de wijze waarop mbo-instellingen zich kunnen positioneren in de regio. Verschillen tussen regio's kunnen zich manifesteren in de diversiteit aan doelgroepen en ook in het karakter en de samenstelling van voor de bedieningsfunctie van mbo-instellingen relevante netwerken. Dat kan ook consequenties hebben voor de maatvoering en de wijze waarop de organisatie van de mbo-instelling wordt (in)gericht. Wat dat betreft kan sprake zijn van verschillende varianten binnen bandbreedtes van een variëteit van met elkaar verbonden kleine organisatie-eenheden op verschillende locaties tot een beperkt aantal unilocaties. Juist de 'spin in het regionale web'-functie van mbo-instellingen pleit ook wat dit betreft voor diversiteit in plaats van uniforme concepten.

Drempelloosheid en afrekenmechanismen

Ten slotte wijzen we in deze slotbeschouwing op de spanning tussen enerzijds de drempelloze instroom en anderzijds de selectie aan de poort. Het hanteren van afrekenmechanismen die geen rekening houden met het bestaan van verschillen op dit punt tussen en binnen mbo-instellingen lijkt van realiteitszin gespeend. Dergelijke mechanismen hebben niet alleen budgettaire consequenties voor mbo-instellingen maar ook voor de motivatie van mbo-personeel en voor het imago bij (potentiële) leerlingen, hun ouders en bedrijven. Hier ligt een belangrijke opdracht voor overheid en inspectie om na te denken over nieuwe elementen binnen bestaande toezicht- en verantwoordingsystemen, die rekening houden met de verschillende startpositie van deelnemers afkomstig uit verschillende sociaal-economische omstandigheden. Hiermee kan beter inzicht geboden worden in de 'toegevoegde waarde' van afzonderlijke mbo-instellingen en het mbo als sector voor de samenleving.

Bijlage 1: Mbo in cijfers

Het mbo is een belangrijk kwalificatie-instituut voor de Nederlandse arbeidsmarkt en samenleving. De bedrijfscijfers in deze bijlage illustreren deze uitspraak. Voorzo ver mogelijk is getracht om de ontwikkeling van het mbo sinds de invoering van de WEB in cijfers te vangen. Dat is niet eenvoudig, omdat de cijfers van medio jaren '90 zich om allerlei redenen (met name: verschillen in registratiesystematiek) moeilijk op een betrouwbare wijze laten vergelijken met de cijfers over meer recente jaren, waarin de betrouwbaarheid van deelnamecijfers en andere leerlingengerelateerde cijfers met betrekking tot het mbo door de invoering van het onderwijsnummer sterk is toegenomen. Het zwaartepunt in deze bijlage ligt daarom op meer recente jaren en het mbo als initieel middelbaar beroepsonderwijs.

B.1 Deelnemers aan het mbo

Deelnemers middelbaar beroepsonderwijs

In het afgelopen decennium is het mbo flink gegroeid. In de periode 1999-2008 (zie tabel b.1) is het aantal deelnemers aan het mbo (inclusief deelnemers uit het groene mbo onderwijs, exclusief deelnemers educatie) met 20,2 procent toegenomen ten opzichte van 1999. De groei over de periode 2004-2008 bedraagt 11,1 procent⁶⁵.

65 Indien tabellen zowel cijfers van Kerncijfers OCW / Cfi als cijfers uit de benchmark mbo bevatten, zijn de cijfers uit de benchmark mbo als uitgangspunt genomen bij het maken van vergelijkingen. Voor de vergelijkbaarheid zijn ook de cijfers van Kerncijfers OCW of Cfi weergegeven. De cijfers waarmee vergelijkingen worden gemaakt zijn in de tabellen zwart weergegeven, de cijfers ter vergelijkbaarheid in groen.

Tabel b.1 – Deelnemersaantallen mbo 1999-2008 (x1000)

	1999*	2004	2005	2006	2007	2008
(1) totaal mbo (excl. groen)	-	449,2	453,6	464,4	477,1	484,1
bbl	-	133,5	124,5	129,4	147,0	159,7
bol-vt	-	300,2	314,9	322,0	319,0	314,5
bol-dt	-	15,5	14,3	13,0	11,1	9,9
(2) totaal mbo (groen)	-	24,9	25,0	25,8	26,2	27,1
bbl- groen	-	9,1	8,6	8,8	9,1	10,3
bol-groen	-	15,7	16,4	17,0	17,0	16,8
(1+2) totaal mbo	437,9	474,1	478,6	490,2	503,3	511,2
bbl	142,9	142,6	133,1	138,2	156,1	170,0
bol	294,9	331,4	345,6	352,0	347,1	341,2
totaal mbo				505,8	521,2	526,7**
(cijfers benchmark mbo)						
bbl				140,8	160,0	172,0**
bol-vt				341,5	337,7	331,9**
bol-dt				13,9	12,0	10,6**
examendeelnemers				9,5	11,5	12,1**

* Over 1999 zijn gegevens van CBS verzameld. Deze zijn niet uitgesplitst naar groen en niet-groen onderwijs.

** Voorlopige cijfers

Bron: Ministerie van OCW (2009a); Hövels, e.a. (2009); KBA, e.a. (2009); CBS Statline.

Over de gehele periode genomen is de stijging van het aantal bbl-deelnemers (+ 20,4 procent) iets groter dan die van het aantal bol-deelnemers (+ 16,1 procent). De stijging van het aantal bol-deelnemers heeft zich met name voltrokken in de periode 1999-2005, de stijging van het aantal bbl-ers is met name op gang gekomen in 2007 en 2008. De fluctuaties lijken gelijke tred te houden met conjuncturele ontwikkelingen in de economie. De verhouding tussen bbl- en bol-trajecten in het mbo bedraagt ongeveer 1:2.

Met betrekking tot de verdeling van de deelnemers over de verschillende leerwegen en niveaus van het mbo zijn enkel gegevens bekend van het Ministerie van OCW⁶⁶. Deelnemers uit het groene onderwijs vallen buiten deze tellingen. Anno 2008 is het aandeel bbl-trajecten op niveau 2 verhoudingsgewijs het grootst (52 procent) en op niveau 4 het kleinst (14 procent). Het aandeel van bbl-trajecten op niveau 1 en 3 bedraagt in 2008 respectievelijk 46 en 43 procent. De verhouding tussen bbl- en bol-trajecten op niveau 3 en 4 is in de periode 2004-2008 nauwelijks gewijzigd. Op niveau 1 is er sprake van een toename van 19 procent, op niveau 2 van 6 procent.

66 Ministerie van OCW (2009a). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: ministerie van OCW. Conclusies ontleend aan tabel 7.5 kerncijfers 2004-2008.

Uit een vergelijking tussen het aantal deelnemers in 2008 en het aantal deelnemers in 2004 (zie tabel b.2) komt naar voren dat op alle niveaus het aantal deelnemers is gestegen. Op niveau 1, 2, 3 en 4 is het aantal deelnemers in 2008 ten opzichte van 2004 toegenomen met respectievelijk 3,2, 19,2, 17,8 en 17,3 procent.

Tabel b.2 – Deelnemersaantallen mbo 2004-2008, uitgesplitst naar niveau (x1000)

<i>cijfers OCW (excl. deelnemers groen)</i>										
	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
niveau 1	21,7	4,8	20,8	4,6	20,1	4,3	19,6	4,1	19,2	4,0
niveau 2	115,6	25,7	116,4	25,7	118,3	25,5	123,1	25,8	126,3	26,1
niveau 3	119,5	26,6	117,5	25,9	120,4	25,9	124,3	26,1	128,4	26,5
niveau 4	192,4	42,8	198,9	43,8	205,6	44,3	210	44,0	210,1	43,4
totaal	449,2	100%	453,6	100%	464,4	100	477,1	100	484,1	100
<i>cijfers benchmark mbo</i>										
niveau 1					23,6	4,7	23,5	4,5	22,4	4,3
niveau 2					129,5	25,6	135,4	26,0	137,8	26,2
niveau 3					131,9	26,1	136,4	26,2	140,8	26,7
niveau 4					220,7	43,6	226,0	43,4	225,7	42,9
totaal					505,8	100	521,2	100	526,7**	100

Bron: OCW (2009a); Hövels, e.a. (2009); KBA, e.a. (2009).

De verdeling van deelnemers over de diverse sectoren heen blijkt over de jaren (zie tabel b.3) heen relatief stabiel. In de sector Techniek, DGO en de combinatie van sectoren is een lichte stijging te zien (ten opzichte van 2004), in de sector Economie een lichte daling. De sector Groen blijft ongeveer gelijk.

Tabel b.3 – Deelnemerspercentages mbo 2004-2007, uitgesplitst naar sector

cijfers Cfi (feiten en cijfers)					
	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %
COMBINATIE	-	0,2	0,5	0,5	-
DGO*	30,9	31,3	31,9	31,9	-
ECONOMIE	34,9	34,1	32,8	32,3	-
TECHNIEK	28,9	29,2	29,5	30,1	-
GROEN	5,3	5,2	5,3	5,2	-
cijfers benchmark mbo					
COMBINATIE			0,5	0,5	0,6
DGO*			31,7	31,6	31,2
ECONOMIE			33,5	32,9	32,5
TECHNIEK			29,1	30,0	30,3
GROEN			5,2	5,1	5,3

* Dienstverlening, gezondheidszorg en onderwijs

Bron: Cfi; Hövels, e.a. (2009); KBA, e.a. (2009).

Deelnemers educatie

Hoewel deelnemerscijfers aan educatietrajecten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden, maakt onderstaand overzicht aannemelijk dat er in de periode 2003-2008 sprake is van een forse daling van het aantal deelnemers aan educatieve trajecten. Een eerste flinke daling is zichtbaar vanaf 2005. Deze daling in deelnemersaantallen zet zich ook in 2006 door. Vanaf 2007 zijn de effecten van de Wet Inburgering zichtbaar in de deelnemersaantallen, die halveren ten opzichte van 2006.

Tabel b.4 – Deelnemersaantallen educatie 2003-2008 (x 1.000)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
educatie	44,2	45,9	28,1	26,1	37,0	36,0
nt2	98,8	97,7	81,3	62,5	*	*
VAVO	13,4	12,4	14,4	10,2	12,0	17,0
totaal	156,4	156,0	123,8	98,8	49,0	53,0

* Onderscheid tussen educatie en NT2 wordt sinds 2007 niet meer gemaakt. Vanaf 2007 zijn de cijfers van NT2 ondergebracht bij educatie.

Bron: Cfi (Cijfers over 2007 en 2008 van MBO Raad).

B.2 Deelnemerskenmerken

Leeftijd deelnemers

De groei van het mbo in de afgelopen periode komt in belangrijke mate op het conto van deelnemers die 23 jaar of ouder zijn (zie tabel b.5). Het aantal bbl-ers van 23 jaar en ouder is tussen het schooljaar 2005/06 en het schooljaar 2008/09 toegenomen met 37 procent tegenover een groei van 3,1 procent onder deelnemers jonger dan 23 jaar. In het schooljaar 2008/09 is 73,4 procent van de deelnemers van 23 jaar en ouder bbl-er, onder deelnemers onder de 23 ligt dit percentage op 22,4 procent. In hetzelfde schooljaar is ongeveer 20 procent van de mbo-deelnemers 23 jaar of ouder. Deze cijfers wijzen op een groeiend belang van het mbo als leerweg voor deelnemers van 23 jaar en ouder en op een toenemend belang van de bbl als leerweg binnen het mbo, met name voor deelnemers van 23 jaar en ouder.

Tabel b.5 – Deelnemersaantallen mbo 2005 – 2008, uitgesplitst naar leeftijd

	2005	2006	2007	2008	% groei
totaal mbo	490.781	504.618	519.896	526.965	7,4
totaal 23 jr. en ouder	84.045	88.366	100.926	107.538	28,0
bol	23.731	24.816	24.649	23.791	0,3
bbl	57.635	60.192	71.902	78.960	37,0
examendeelnemers	2.678	3.358	4.375	4.787	78,7
niveau 1	7.186	7.933	9.079	9.068	26,2
niveau 2	22.038	22.881	28.216	30.623	39,0
niveau 3	28.032	28.968	31.585	34.573	23,3
niveau 4	26.788	28.584	32.046	33.274	24,2
economie	21.621	22.174	25.621	26.545	22,8
techniek	26.851	28.766	33.296	35.965	33,9
zorg en welzijn	30.639	32.125	36.102	38.048	24,2
landbouw	4.831	5.032	5.328	6.030	24,8
totaal < 23 jaar	406.736	416.252	418.970	419.427	3,1
bol	322.790	330.292	324.787	318.724	-1,3
bbl	79.142	80.339	87.795	94.062	18,9
examendeelnemers	4.802	5.615	6.386	6.641	38,3
niveau 1	16.429	15.404	13.860	12.961	-21,1
niveau 2	105.083	106.331	106.906	107.612	2,4
niveau 3	99.969	102.826	104.603	106.408	6,4
niveau 4	185.253	191.685	193.599	192.446	3,9
economie	147.762	146.740	145.403	145.106	-1,8
techniek	115.097	118.339	121.418	123.835	7,6
zorg en welzijn	122.448	127.789	128.635	126.518	3,3
landbouw	20.414	21.121	21.378	21.709	6,3

Bron: Eimers, T., A. Jager & E. Keppels (2009).

Etnische herkomst en geslacht

Sinds de invoering van de WEB is het aantal allochtone deelnemers aan het mbo ontegenzeggelijk gestegen. Door registratieproblemen is het niet goed mogelijk om eenduidige vergelijkingen te maken tussen de beginjaren van de WEB en de meer recente jaren waarin het onderwijsnummer in gebruik is genomen. In 2007 was ruim 25 procent van de deelnemers in het mbo van allochtone afkomst. Een ruime meerderheid daarvan (75 procent) is van niet-westerse afkomst. Dit wordt zichtbaar in tabel b.6.

Tabel b.6 - MBO-deelnemers naar etnische herkomst, per 01/10/2007

	aantal	%
autochtonen	383.057	73,5
westerse allochtonen	32.652	6,3
niet-westerse allochtonen	103.910	20,0
onbekend	1.572	0,3
totaal	521.191	100

Bron: Hövels, e.a. (2009).

Tabel b.7 geeft inzicht in de verhouding tussen deelnemers aan het mbo, uitgesplitst naar leerwegen, opleidingsniveau, sekse en etnische herkomst. Een aantal kernbevindingen zijn:

- er zijn iets meer mannelijk dan vrouwelijke mbo-deelnemers, maar bij niet-westerse allochtonen zijn vrouwelijke deelnemers licht in overtal;
- niet-westerse allochtonen volgen beduidend vaker een bol opleiding dan autochtonen;
- mannelijke deelnemers, autochtoon en allochtoon volgen verhoudingsgewijs vaker een bbl-opleiding dan vrouwelijke deelnemers;
- met name niet-westerse allochtonen hebben een groter percentage deelnemers op niveau 1 en 2 dan autochtonen;
- vrouwelijke, allochtone deelnemers nemen gemiddeld genomen vaker deel aan opleidingen op niveau 3 en 4 dan mannelijke allochtonen.

Tabel b.7 – MBO-deelnemers naar etnische herkomst en geslacht, 2007

	totaal	naar leerweg		naar niveau			
	x 1000	in procenten van totaal		in procenten van totaal			
		bol	bbl	1	2	3	4
autochtonen	377,6	65	35	3	24	27	46
mannen	203,7	57	43	4	30	23	43
vrouwen	174,0	75	25	2	17	31	49
westers allochtonen	32,2	68	32	6	26	25	43
mannen	16,9	62	38	7	31	22	40
vrouwen	15,3	74	26	4	21	28	46
niet-westers allochtonen	101,8	82	18	8	32	23	36
mannen	50,6	76	24	11	37	19	33
vrouwen	51,2	87	13	6	28	27	38
Turkije	21,7	84	16	8	35	23	34
mannen	11,0	78	22	10	39	20	32
vrouwen	10,7	91	9	6	31	27	37
Marokko	21,4	85	15	8	34	22	36
mannen	10,7	79	21	10	39	18	33
vrouwen	10,7	91	9	5	28	27	40
Suriname	20,3	76	24	6	29	25	39
mannen	9,5	73	27	8	35	21	37
vrouwen	10,8	79	21	4	25	30	42
Antillen en Aruba	10,2	79	21	10	32	25	33
mannen	4,7	71	29	14	35	20	31
vrouwen	5,5	85	15	7	29	30	35
overig niet-westerse landen	28,2	82	18	10	32	22	35
mannen	14,7	77	23	12	35	20	33
vrouwen	13,6	87	13	9	29	25	37

Bron: Ministerie van OCW (2009a).

Vooraf niet-westerse allochtone deelnemers aan het mbo blijven qua opleidingsniveau dus enigszins achter bij autochtone deelnemers. Historisch gezien is dit verklaarbaar. Op grond van een meerjarige vergelijking (zie tabel b.8) wordt zichtbaar, dat het opleidingsniveau van allochtone deelnemers aan het mbo in de afgelopen jaren ieder jaar een beetje gestegen is.

Tabel b.8 – Niet-westerse allochtone deelnemers mbo 2005/06 – 2008/09, uitgesplitst naar niveau

	2005-06	2005-06	2006-07	2006-07	2007-08	2007-08	2008-09	2008-09
	<i>absoluut</i>	<i>%</i>	<i>absoluut</i>	<i>%</i>	<i>absoluut</i>	<i>%</i>	<i>absoluut</i>	<i>%</i>
niveau 1	10.210	11	9.355	10	8.497	8	7.787	7
niveau 2	31.212	33	32.343	33	32.959	32	32.713	32
niveau 3	20.429	22	22.001	2	23.752	23	24.389	24
niveau 4	31.478	34	33.400	35	35.633	36	36.924	37
totaal	93.914	100	97.680	100	101.417	100	102.381	100

Bron: CBS Statline.

Bijna de helft van de allochtone deelnemers in het mbo doet een opleiding in de sector economie. De sectoren techniek en zorg en welzijn zijn ieder goed voor ongeveer een kwart van de allochtone deelnemers. De sector groen kent bijna geen allochtone deelnemers. Tabel b.9 geeft de exacte aantallen en percentages weer voor 2008/09.

Tabel b.9 – Allochtone deelnemers 2008/09, uitgesplitst naar sector

	allochtonen totaal	%	niet-westerse allochtonen	%
economie	59.806	44,5	47.938	46,8
techniek	32.883	24,5	23.127	22,6
zorg en Welzijn	38.198	28,4	29.293	28,6
groen	2.164	1,6	906	0,9
combinatie	1.331	1,0	1.117	1,1
totaal	134.382	100	102.381	100

Bron: CBS Statline.

B.3 Resultaten van het mbo

In deze paragraaf bezien we de opbrengsten van het mbo langs een viertal invalshoeken:

- mbo-ers op de arbeidsmarkt (B.3.1)
- uitstroom naar het hoger beroepsonderwijs (B.3.2)
- uitval uit het middelbaar beroepsonderwijs (B.3.3)
- rendement van het middelbaar beroepsonderwijs (B.3.4)

B.3.1 MBO-ers op de arbeidsmarkt

MBO-ers vormen gemiddeld 45% van het personeelsbestand bij alle werkgevers in Nederland⁶⁷. In 2002 en 2008 zien de verhoudingen tussen hoogopgeleiden, middelbaar opgeleiden en laag opgeleiden er als volgt uit:

Tabel b.10 – Opleidingsniveau beroepsbevolking

opleidingsniveau	2002 %	2008 %
laag	27,8	24,1
middelbaar	43,2	44,2
hoog	29,0	31,7
totaal	100	100

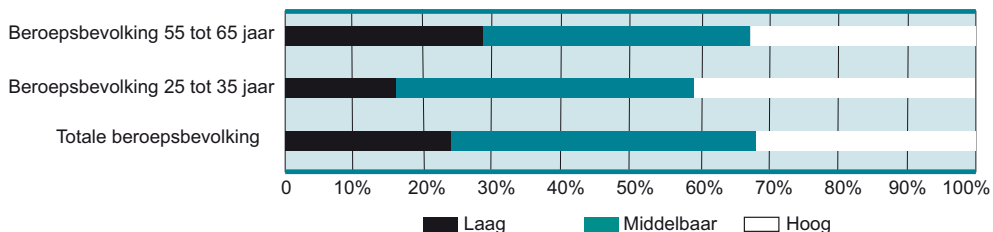
Bron: Raad voor Werk en Inkomen (2005); Raad voor Werk en Inkomen (2009).

Met middelbaar opgeleiden worden personen bedoeld die een MBO-opleiding op niveau 2, 3 of 4 hebben voltooid. In deze groep zitten ook mensen met een HAVO/VWO-opleiding, al is deze groep beperkt van omvang.

Als gekeken wordt naar de verhouding tussen laag, middelbaar, en hoog opgeleiden in leeftijdsgroepen van de beroepsbevolking, valt op dat binnen de leeftijdsgroep 25-35 jaar er een groter aandeel hoogopgeleiden is in vergelijking met de groep 55-65 jaar. Binnen de groep 55-65 jaar zijn juist meer laagopgeleiden. Het aandeel middelbaar opgeleiden is in beide groepen ongeveer gelijk. Overigens dient opgemerkt te worden, dat de groep hoger opgeleiden deels bestaat uit mensen, die via het mbo naar het hbo zijn doorgestroomd (zie ook paragraaf B.3.2). De hbo-instroom vanuit het mbo is in de afgelopen jaren flink gegroeid. Dit gegeven vormt naast de algemene maatschappelijke ontwikkeling dat jongeren langer doorleren, een belangrijke verklaring voor het grotere aandeel hoger opgeleiden in de leeftijdsgroep van 25-35 jaar.

⁶⁷ Raad voor Werk en Inkomen (2006b). *Middelbaar opgeleiden op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Figuur b.1 – Beroepsbevolking jongeren en ouderen naar opleidingsniveau, 2008



Bron: Raad voor Werk en Inkomen (2009).

De meeste mensen met een MBO-opleiding hebben (in 60 procent van de gevallen) een baan op hun eigen opleidingsniveau⁶⁸. Iets meer dan een kwart werkt echter onder het eigen niveau in een beroep op lager of zelfs elementair niveau. Daar staat tegenover dat 12,5 procent werkzaam is in functies boven het eigen opleidingsniveau.

In vergelijking met 1996 is het aandeel van middelbaar opgeleiden in hogere beroepen afgenomen, en het aandeel middelbaar opgeleiden in lagere en elementaire beroepen toegenomen. Middelbaar opgeleiden worden dus steeds belangrijker voor het vervullen van lagere en elementaire functies en spelen steeds minder een rol bij het vervullen van hogere functies⁶⁸.

Tabel b.11 laat zien dat de duur van entreewerkloosheid en de kans op werkloosheid sterk samenhangt met het gevolgde opleidingsniveau binnen het mbo en de conjunctuur, die in 2004 beduidend slechter was dan in 2002 en 2007. Daarnaast scoren bbl-deelnemers door de bank genomen beter dan bol-deelnemers.

Tabel b.11 – Arbeidsmarktpositie mbo-schoolverlaters (anderhalf jaar na schoolverlaten)

		2002	2004	2007
				niveau 1 resp. 2 of 3 resp. 4
intredewerkloosheid (maanden)	bol 1/2	0,5	2,2	1,9/ 1,2
	bol 3/4	0,4	1,2	0,6/ 0,4
	bbl 1/2	0,3	0,7	0,7/ 0,3
	bbl 3/4	0,1	0,4	0,3/ 0,1
werkloosheid (in procenten)	bol 1/2	8	25	10/ 8
	bol 3/4	4	11	4/ 3
	bbl 1/2	2	7	5/ 3
	bbl 3/4	1	4	0/ 2

Bron: ROA (2003); ROA (2005); ROA (2008).

⁶⁸ Raad voor Werk en Inkomen (2006b), o.c.

B.3.2 Doorstroom naar het hbo

In het schooljaar 2006/07 stroomde 49 procent van de gediplomeerde mbo-4 deelnemers door naar een opleiding in het hbo. Ten opzichte van 2005/06 is dit een lichte daling; toen stroomde 50 procent van de gediplomeerde mbo-4 deelnemers door naar het hbo⁶⁹.

Hoewel er sprake is van iets andere percentages, blijkt uit tabel b.12 dat de doorstroom naar hbo van het schooljaar 2005/06 naar 2006/07 veruit het grootst is bij deelnemers uit de bol (voltijd). Deelnemers, die een bbl opleiding volgen op niveau 4, stromen in slechts 7,3 procent van de gevallen door naar het hbo.

Tabel b.12 – doorstroom van mbo naar hbo, uitgesplitst naar leerweg

leerweg	gediplomeerd mbo	inschrijving hbo	doorstroom
bol-voltijd	39.683	20.941	52,8%
bol-deeltijd	1.492	209	14,0%
bbl	8.147	596	7,3%
examen	3.224	1.077	33,4%
totaal	52.546	22.823	43,4%

Bron: HBO-raad (2009d).

Niet binnen alle sectoren in het mbo is de doorstroom naar hbo even groot. Voor de sector economie is het doorstroompercentage 49,4 procent. Voor techniek en zorg en welzijn zijn de percentages respectievelijk 39,4 en 39,9 procent en in de sector landbouw stroomt 36,4 procent van de gediplomeerde niveau 4 deelnemers door naar het hbo.

De instroom in het hbo bestaat voor 32 procent uit mbo-ers. Dit is na de groep havisten, met 41,2 procent, de grootste groep instromers in het hbo. Als naar de instroomaantallen vanuit het mbo in het eerste jaar van het hbo wordt gekeken, valt op dat sinds 2000 het aantal mbo-ers dat instroomt in het hbo steeds groter wordt. Ten opzichte van 2000 is in 2008 zelfs sprake van een groei van 47 procent van het aantal mbo-ers in het hbo. Tabel b.13 geeft de instroomaantallen van mbo-ers in het hbo weer over de jaren 2000 tot 2008.

69 MBO Raad (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond*. De Bilt: MBO Raad
MBO Raad (2008). *Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2007*. De Bilt: MBO Raad.

Tabel b.13 – Instroom van mbo-deelnemers in het hbo

jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
instroom hbo vanuit mbo	15.600	18.400	16.100	18.500	19.800	21.300	23.200	23.200	22.900
% stijging ten opzichte van voorgaand jaar		+17,9%	- 12,5%	+ 14,9%	+7,0%	+7,6%	+8,9%	0%	-1,3%

Bron: MBO Raad.

Het rendement van mbo-ers in het hbo (na acht jaar) is 66 procent. Dit is het laagste rendementpercentage van alle instroomgroepen in het hbo. Bij havisten is het rendement 70,1 procent; bij vwo-ers 81,8 procent. Gemiddeld heeft 68,3 procent van de hbo-ers na 8 jaar een diploma behaald⁷⁰. De mbo-ers blijven qua opleidingsrendement iets achter bij de havisten. Bedacht dient echter te worden, dat de mbo-4-instroom beschikt over een arbeidsmarktkwalificatie en daarom vermoedelijk sneller geneigd zal zijn om de hbo-opleiding te verruilen voor een betaalde baan.

B.3.3 Uitval uit het mbo

Het kabinet streeft ernaar om in 2012 het aantal nieuwe vsv'ers gehalveerd te hebben ten opzichte van 2002. Dit betekent dat in 2012 het aantal nieuwe vsv'ers niet hoger mag zijn dan 35.000. Het aandeel vsv'ers in de leeftijdsgroep 18-24 jaar is in Nederland gedaald van 15,5 procent in 2000 naar 12 procent in 2007. Ondanks deze daling is een snellere daling nodig om het gewenste niveau van 8 procent in 2010 te realiseren.

Tweederde van de totale uitval doet zich voor in het mbo. In het schooljaar 2007/08 waren er 34.083 vsv'ers in het mbo. Dit is een daling van 5 procent ten opzichte van 2006/07 en een daling van 6 procent ten opzichte van 2005/06. Een vergelijking met eerdere jaren is niet goed te maken, omdat cijfers van voor 2004 minder betrouwbaar zijn door het ontbreken van het onderwijsnummer. In het voortgezet onderwijs is de daling van de uitval in 2007/08 ten opzichte van 2006/07, zowel absoluut als procentueel gezien, groter dan in het middelbaar beroepsonderwijs⁷¹. Tabel b.14 geeft de aantallen voortijdig schoolverlaters in het mbo weer over de periode 2005 tot 2007.

⁷⁰ HBO-raad (2009b), o.c..

⁷¹ Ministerie van OCW (2009b). *Cijfers 2007-2008 Voortijdig Schoolverlaten*. Op 16 september 2009 ontleend aan: <http://www.voortijdschoolverlaten.nl/userfiles/file/Cijferbrief07-08.pdf>

Tabel b.14 – Aantallen en percentages voortijdig schoolverlaters in het mbo

vsv totaal 2005/2006	vsv als % van de deelnemers	vsv totaal 2006/2007	vsv als % van de deelnemers	vsv totaal 2007/2008	vsv als % van de deelnemers
36.274	9,3	35.913	9,0	34.083	8,6

Bron: Cfi.

Uitgesplitst naar leerwegen en niveaus is er sprake van een wisselend beeld. De uitval in de beroepsopleidende leerweg (bol) is op alle niveaus gedaald in 2007/08. De daling doet zich vooral voor op niveau 1. Hier is een daling van meer dan 20 procent zichtbaar ten opzichte van 2006-07. Ook op niveau 2 en 3 in de bol zijn dalingen van bijna 10 procent ten opzichte van 2006/07 zichtbaar. Daarentegen is de uitval in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), met uitzondering van niveau 3, op alle niveaus gestegen. Met name op niveau 4 is een grote stijging zichtbaar, van bijna 25 procent. Het gaat hier echter in absolute aantallen maar om een beperkt aantal deelnemers. Ten opzichte van het totaal aantal deelnemers in de betreffende niveaus is de uitval het grootst op niveau 1 en 2. In de bol en bbl valt hier in op niveau 1 in 2007/08 respectievelijk 34,4 en 38,4 procent van de deelnemers uit. Dit is een lichte daling van iets meer dan 2 procentpunt ten opzichte van 2006/07. Voor niveau 2 is de uitval ten opzichte van het totaal respectievelijk 14,7 en 14,8 procent voor bol en bbl. Ook hier is een lichte daling van 0,2 en 0,7 procentpunt waar te nemen ten opzichte van 2006/07.

Tabel b.15 – Aantallen en percentages voortijdig schoolverlaters in het mbo, naar leerweg en niveau

	vsv totaal 2005/2006	vsv totaal 2006/2007	vsv totaal 2007/2008	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2005/2006	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2006/2007	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2007/2008
bbl 1	1.306	1.297	1.302	42,2	41,0	38,4
bbl 2	5.810	5.868	6.175	15,6	15,5	14,8
bbl 3	1.559	1.219	1.194	6,3	4,8	4,5
bbl 4	452	347	429	6,4	4,9	5,3
bol 1	4.577	4.152	3.310	36,3	36,5	34,3
bol 2	9.382	9.447	8.671	14,9	14,9	14,7
bol 3	4.586	4.539	4.150	6,8	6,5	6,0
bol 4	7.762	8.275	7.903	4,6	4,7	4,5
examineelneer	840	769	949	20,0	15,8	18,0

Bron: Cfi.

Onder eerste en tweede generatie allochtonen is nog altijd meer sprake van voortijdig schooluitval dan onder autochtonen. In 2007/08 viel 7,3 procent van autochtone deelnemers vroegtijdig uit. Onder eerste en tweede generatie allochtonen was dit respectievelijk 13,6 procent en 11,9 procent. In alle gevallen is wel sprake van een daling ten opzichte van 2006/07 en 2005/06.

Tabel b.16 – Aantallen voortijdig schoolverlaters in het mbo, naar generatie herkomst

	vsv totaal 2005/2006	vsv totaal 2006/2007	vsv totaal 2007/2008	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2005/2006	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2006/2007	vsv als % van de leerlingen/ deelnemers 2007/2008
autochtoon	23.445	23.368	21.946	7,9	7,8	7,3
1e generatie allochtoon	4.043	3.963	3.714	14,0	13,8	13,6
2e generatie allochtoon	7.636	7.918	7.953	12,5	12,3	11,9
herkomst onbekend	1.150	664	470	25,8	21,2	19,6

Bron: Cfi.

B.3.4 Rendement van het mbo

Naast cijfers over deelnemers die voortijdig uitvallen binnen hun opleiding, zijn ook cijfers over succes van de deelnemers te geven. Deelnemerssucces wordt gedefinieerd als *“het aandeel mbo-verlaters (= niet meer ingeschreven op het tweede meetmoment) dat een mbo-diploma heeft behaald, ongeacht wanneer en bij welke mbo-instelling dat diploma is behaald, op het totaal aantal mbo-verlaters”*⁷².

Tussen 2005/06 en 2006/07 is er sprake van een stijging in het gemiddelde deelnemerssucces. Ook tussen 2004/05 en 2005/06 is het gemiddelde deelnemerssucces gestegen. Deze stijging is echter deels (plusminus 3 procent) te verklaren doordat het BRON-bestand completer is geworden tussen 2004 en 2005.

Tussen de verschillende niveaus is sprake van grote verschillen in deelnemerssucces. Tussen niveau 1 en niveau 4 is dit verschil in 2005/06 groter dan 30 procentpunt. Een belangrijke verklaring voor deze verschillen is de grote ongediplomeerde instroom van

⁷² MBO Raad (2009). *Derde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*. De Bilt: MBO Raad, p.69.

uit het vmbo in niveau 1 en 2 van het mbo. Dit leidt tot een grotere ongediplomeerde uitstroom uit mbo niveau 1 en 2. Daarnaast komt de interne opstroom niet tot uitdrukking in de cijfers van deelnemerssucces. Dit zijn de gediplomeerden die op het tweede meetmoment ingeschreven zijn voor een opleiding op een hoger niveau op het totaal van gediplomeerde deelnemers van het betreffende niveau op het eerste meetmoment. Het niet meetellen van de interne opstroom in de cijfers van deelnemerssucces is nadelig voor de lagere mbo-niveaus waar veel opstroom plaatsvindt naar een hoger mbo niveau. De cijfers met betrekking tot deelnemerssucces staan weergegeven in tabel b.17; de cijfers met betrekking tot de interne opstroom staan in tabel b.18.

Tabel b.17 – Deelnemerssucces, uitgesplitst naar niveau

	2004 – 2005	2005 – 2006	2006 – 2007
	%	%	%
niveau 1	37	42	-
niveau 2	47	49	-
niveau 3	68	69	-
niveau 4	70	77	-
gemiddeld deelnemerssucces (gewogen)*	61	65,6	-
gemiddeld deelnemerssucces (ongewogen)	-	68,4	70,4

* *Weging naar omvang van de instelling*

Bron: MBO Raad (2006); MBO Raad (2008); MBO Raad (2009).

Tabel b.18 – Interne opstroom binnen het mbo, uitgesplitst naar leerweg en niveau

	2003	2004	2005	2006	2007
<i>doorstroom van gediplomeerden naar hoger niveau als percentage van herkomst</i>					
van bol 1 naar mbo 2 of hoger	30	35	56	62	61
van bol 2 naar mbo 3 of hoger	32	40	56	61	59
van bol 3 naar mbo 4	18	25	43	47	46
van bbl 1 naar mbo 2 of hoger	19	20	31	33	34
van bbl 2 naar mbo 3 of hoger	23	25	36	39	38
van bbl 3 naar mbo 4	7	8	11	14	16

Bron: Ministerie van OCW (2009a).

Gemiddeld genomen was de interne opstroom in 2007 43 procent. In 2006 stroomde nog 48,6 procent van de mbo-gediplomeerden door naar een hoger mbo niveau⁷³.

⁷³ MBO Raad (2006), o.c.
MBO Raad (2008), o.c.

De lichte daling van de interne opstroom in 2007 ten opzichte van 2006 zou wellicht veroorzaakt kunnen worden door het feit dat in 2007 sprake was van het hoogste aantal vacatures in jaren. In tijden van hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt zijn gediplomeerde deelnemers eerder geneigd te kiezen voor een baan in plaats van verder te studeren op een hoger niveau⁷⁴.

Zoals al eerder vermeld, is de interne opstroom hoger vanuit niveau 1 en 2 dan vanuit niveau 3. Dit is zowel het geval bij deelnemers in de bol als bij deelnemers in de bbl. Binnen de bbl is de interne doorstroom wel veel kleiner dan binnen de bol. Dit is zichtbaar in tabel b.18.

Uit de tabel lijkt verder naar voren te komen dat tussen 2004 en 2005 een grote stijging plaats heeft gevonden in de interne doorstroom bij alle niveaus en leerwegen (stijgingen tot 72 procent). Dit beeld is echter vertekend, omdat de cijfers vanaf 2005 met behulp van het onderwijsnummer zijn vastgesteld. Voor 2005 waren de cijfers minder betrouwbaar. Wel lijkt er sprake te zijn van een lichte stijging in de interne doorstroom over de jaren.

74 MBO Raad (2009), o.c.

Bijlage 2: geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2008). *Beroepspraktijkvorming in het mbo*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Beer, P. de (1996). *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag/Rijswijk: VUGA/CBS.
- CBS (2006). *EBB 2001-2004 gemiddeld*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- CBS Statline. Op 16 september 2009 ontleend aan <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- Cijfers Cfi. Op 16 september 2009 ontleend aan <http://www.cijfers.minocw.nl/Pagina/RapportOverzichtPagina.aspx>.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*. Rotterdam: z.u.
- CPB (2009). *Centraal Economisch Plan 2009*. Den Haag: CPB.
- Crone, E. (2008). *Het puberende brein*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dijk12 (2009). *Beroepspraktijkvorming in het MBO. Ervaringen van leerbedrijven*. Amsterdam: Dijk12.
- Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., J. van Amelsfoort, M. Roelofs, & H. Schuit (2009). *Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., A. Jager, & E. Keppels (2009). *De BBL als leeuweg voor volwassenen*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Groeneveld, M.J., & K. van Steensel (2009). *Kenmerkend mbo. Een vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van mbo-leerlingen, vmbo-leerlingen en de generatie Einstein*. Hilversum: Hiteq, centrum van innovatie.
- Haan, M. de (2009). *MBO, Lessen Educatie*. MBO Raad: interne notitie.
- HBO-raad en Raad voor Werk en Inkomen (2006). *Kennistekort in Nederland. Stagnerend opleidingsniveau belemmering voor arbeidsmarkt*. Den Haag: HBO-raad en Raad voor Werk en Inkomen.
- HBO-raad (2009a). *Naar een nieuwe verenigingsagenda. Green Paper*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2009b). *Feiten en cijfers. Afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2009c). *Kwaliteit als opdracht*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2009d). *Doorstroom MBO - HBO*. Den Haag: HBO-raad.
- Hövels, B., K. Visser, & H. Schuit (2006). *Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken. Vijftientig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik*. 's-Hertogenbosch: ACOA.

- Hövels, B., & J. van den Berg (2008). *Bedrijven en beroepsonderwijs: het betreden van de plek der moeite*. In Jaarboek MGK: Controverse en perspectief in het beroeps-
onderwijs. Apeldoorn: Garant-Uitgevers.
- Hövels, B., & M. Roelofs (2009). *Succes van het mbo als sector. Rapportage op sectorniveau in het kader van de derde benchmark mbo*. Interne publicatie MBO Raad.
- Hoyle, E. (1975). *Leadership and decision-making in education*. In: Hughes, M.G. (ed.), *Administering Education: International Challenge*. London: Pergamon Press.
- Inspectie van het Onderwijs (2001). *Van WEB tot werkelijkheid. Een rapportage over de evaluatie van de WEB*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2009). *Competentiegericht mbo: kansen en risico's. Ver-
volgonderzoek naar de implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2009). *JOB Monitor 2008*. Nijmegen: ResearchNed.
- KBA in co-productie met Cfi en MBO Raad (2009). *Succescijfers van het mbo. Eerste
voorlopige cijfers 2007-2008 (concept)*.
- Kuijpers, M., & F. Meijers (red.) (2008). *Loopbaanleren: onderzoek en praktijk in het on-
derwijs*. Den Haag: Haagse Hogeschool.
- MBO Raad (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond*. De Bilt: MBO Raad.
- MBO Raad (2008). *Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2007. Mijlpalen in sturing
en transparantie*. De Bilt: MBO Raad.
- MBO Raad (2009). *Derde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*. De Bilt: MBO Raad.
- McDaniel, O., & B. Wanders (2006). *Personeel als de kritische succesfactor. De koe bij
de horens met betrekking tot HRM-ontwikkelingen in de BVE-sector tot 2010*. Amster-
dam: CBE Consultants.
- Meijers, F. (2008). *Loopbaansturing: een complex leerproces*. In: Meijers, F., & M.
Kuijpers (red.) *Loopbaanontwikkeling tussen oud en nieuw leren*. Antwerpen/
Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van OCW (2007). *Werken aan vakmanschap. Strategische agenda beroeps-
onderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2009a). *Kerncijfers 2004-2008*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2009b). *Cijfers 2007-2008 Voortijdig Schoolverlaten*. Op 16 sep-
tember 2009 ontleend aan:
<http://www.voortijdigschoolverlaten.nl/userfiles/file/Cijferbrief07-08.pdf>.
- Ministerie van VROM (2009). *Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie*. Den Haag: Mi-
nisterie van VROM.
- Ministeries van VROM/WWI, SZW en OCW (2008). *Handreiking samenvatting huidig
beleid re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie*. Handreiking ter voorberei-
ding gemeenten op invoering participatiebudget. Den Haag: Ministerie van VROM/
WWI.
- Raad voor Werk en Inkomen (2005). *Arbeidsmarktanalyse 2005*. Den Haag: Raad voor
Werk en Inkomen.

- Raad voor Werk en Inkomen (2006a). *Advies Sectorstartniveau*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006b). *Middelbaar opgeleiden op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Raad voor Werk en Inkomen (2009). *Arbeidsmarktanalyse 2009*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2003). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2002*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2005). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2004*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2008). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2007*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Schuit, H., R. Kennis, & B. Hövels, m.m.v. G. Busse (2009). *Invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs. Deelonderzoek B: een studie naar de Nederlandse kwalificatiestructuur in internationaal perspectief; competentiegerichte kwalificatiedossiers gewogen*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Schuit, H., & A. Klaijssen (2007). *Resultaten AKA-onderzoek*. In: Activiteitenverslag AKA experimenteerjaar 2006-2007. Ede: Gemeenschappelijk Procesmanagement Herontwerp MBO.
- SCP (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag: SCP.
- Staatsecretaris van Bijsterveldt. Brief d.d. 14-09-2009, kenmerk BVE/1&1/153053.
- Stuurgroep Evaluatie WEB (2001). *De WEB. Van een eenvoud naar evenwicht*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Visser, K., A. Westerhuis, & B. Hövels (2009, in druk). *De positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het buitenland*, 's Hertogenbosch/Nijmegen: Expertisecentrum Beroepsonderwijs / Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt.
- Wolbers, M. (2009). Gedwongen baan werklozen leidt tot verdringing. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25 (2), p. 226-227.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde sleutelpersonen

Naam sleutelpersoon	Organisatie / instelling	Functie
Doekle Terpstra	HBO-raad	Voorzitter
Ineke Jansen	HBO-raad	Senior beleidsadviseur
Jessica Tissink	VO Raad	Beleidsadviseur
Wilna Wind	FNV	Federatiebestuurder, portefeuillehouder voor beroepsonderwijs
Gertrud Visser	MKB Nederland, mede namens VNO-NCW	Secretaris onderwijs
Jouke de Jong (voorzitter)	JOB	Voorzitter
Pieter Winsemius	WRR	Lid WRR: rapporteur van recent WRR-rapport over 'overbelaste leerlingen'
Olaf McDaniel	CBE consultants	Managing partner / voorheen: ambtelijk projectleider invoering WEB vanuit OCW
Sjoerd Karsten	ECBO / Universiteit Amsterdam	Wetenschappelijk adviseur / bijzonder hoogleraar Beleid en organisatie van het beroeps-onderwijs
Paul Depla	Gemeente Nijmegen	Wethouder, portefeuillehouder Werk en Inkomen
Ben Rijgersberg	Colo	Directeur
Lucas Smid	Restaurant Appels en Peren / ROC Nijmegen	Restaurateur / Praktijkdocent horeca Flex College
Hans Schutte	ROC Twente	Voorzitter CvB
Walther Tibosch	St.Lucas de Eindhovense school	Voorzitter CvB
Marcel Nollen	Albeda College	Lid CvB
Marc Veldhoven	De Leijgraaf	Voorzitter CvB
Max Hoefeijzers	Da Vinci College	Voorzitter CvB
Coen Free	Koning Willem I College	Voorzitter CvB
Antoinette van Wanroij	Ministerie van OCW / directie BVE	Coördinator verbinding onderwijs-arbeidsmarkt, innovatie en doorstroom mbo-hbo
Hans Kamps	MOgroep Jeugdzorg, mede-initiatiefnemer Vakcolleges	Voorzitter
Ankie Verlaan	Adviesraad Diversiteit en Integratie van Amsterdam	Voorzitter / voorheen: voorzitter CvB ROC van Amsterdam

Het voorliggende onderzoeksrapport bevat een verslag van een studie naar beleids-opties voor een 'toekomstbestendig mbo'. De studie is uitgevoerd door het Kennis-centrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) uit Nijmegen in opdracht van de MBO Raad.

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met een twintigtal sleutelpersonen afkomstig uit de omgeving van het middelbaar beroepsonderwijs en is een literatuur-studie verricht.

De onderzoeksbevindingen wijzen op een toenemend strategisch belang van het mbo voor de arbeidsvoorziening van de BV Nederland. Tegelijkertijd betekent de groei-ende arbeidsmarktbehoefte dat er hogere eisen gesteld zullen worden aan het mbo als toeleverancier van gekwalificeerd personeel voor functies op middelbaar niveau en als vooropleiding voor het hoger beroepsonderwijs. Vanuit deze hogere eisen laat zich een beleidsagenda destilleren, die de volgende 'kernopgaven' voor het mbo in de komende jaren omvat:

1. optimalisering van de kwaliteit van het mbo.
2. het vergroten van het maatschappelijk rendement van het mbo (waaronder ook het verder verminderen van het voortijdig schoolverlaten):
 - a. optimaliseren van de aansluiting tussen vmbo en mbo;
 - b. het vergroten van de participatie van (jong)volwassenen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt;
3. het optimaliseren van de aansluiting tussen mbo-4 en hbo;
4. op- en omscholing van de beroepsbevolking (Leven Lang Leren);
5. intensivering van de samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven.

Om ook in de toekomst responsief te blijven voor de opleidingsbehoeften van individuen, arbeidsmarkt en samenleving zal het mbo adequate antwoorden dienen te geven op deze kernopgaven. De genoemde kernopgaven kunnen in beginsel vanuit het bestaande mbo-stelsel het hoofd worden geboden. Daarbij vragen deze kernopgaven om heldere keuzes van de mbo-sector. Voor ieder van deze kernopgaven hebben de onderzoekers een aantal beleidsopties en randvoorwaarden geformuleerd, die als input beschouwd kunnen worden voor toekomstbestendige beleidskeuzes door de mbo-sector.