

## Samenvatting

### 1. *Koers BVE: het regionale netwerk aan zet*

De raad is het eens met de hoofdlijnen van het beleid voor het middelbaar beroepsonderwijs zoals die in de nota *Koers BVE, Het regionale netwerk aan zet* door het kabinet zijn uiteengezet.

In de beleidsnota *Koers BVE* schetst het kabinet zijn visie op de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie voor de komende vier jaar. In die periode moet het middelbaar beroepsonderwijs uitgroeien tot een belangrijke steunpilaar van de kenniseconomie.

De kenniseconomie vraagt niet alleen om uitmuntendheid en excellentie aan de top maar ook om een breed gedragen, vernieuwende manier van denken en doen in brede lagen van de bevolking. De vernieuwing van het beroepsonderwijs staat daarom hoog op de agenda van het kabinet. Inhoudelijk is vernieuwing van belang omdat de kwaliteit van het primaire proces (inclusief het praktijkdeel) moet verbeteren. Institutioneel is vernieuwing aan de orde omdat samenwerkingsrelaties tussen onderwijsinstellingen onderling én met bedrijven en branches van de grond moeten komen.

Kern van de vernieuwing in het beroepsonderwijs is volgens het kabinet een grotere vervlechting van het onderwijs met de beroepspraktijk. Alleen daardoor is het mogelijk om leren en werken optimaal af te wisselen en de samenhang ertussen te bewaken. Vanzelfsprekend hoort daar een actieve betrokkenheid van bedrijven en andere arbeidsorganisaties bij.

Het kabinet vindt het essentieel dat de onderwijssector ruimte krijgt van de overheid. Daarom is *Koers BVE* niet gericht op het stellen van regels, maar op het stimuleren van een moderne relatie tussen de politiek en de realiteit met nieuwe, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen met meer ruimte voor de regio. Ook is het belangrijk afspraken te maken om ambities te realiseren. Kortom, het regionale netwerk is aan zet.

De raad heeft in zijn commentaar op de nota een brede benadering gekozen. Het *eerste* deel van het advies gaat daarom in op de context waarbinnen het middelbaar beroepsonderwijs functioneert. De arbeidsmarkt is voor de raad het belangrijkste referentiekader. De raad wijst er vervolgens op dat het middelbaar beroepsonderwijs bezig is met de invoering van belangrijke onderwijsvernieuwingen, namelijk de omslag naar competentiegericht beroepsonderwijs en het realiseren van doorlopende leerlijnen. Hiermee moeten de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt sneller en beter doorwerken in het onderwijs. Ook de nieuwe bestuurlijke verhoudingen moeten bijdragen aan meer responsief onderwijs. Het kabinet heeft de raad ook gevraagd in te gaan op vier specifieke aspecten van *Koers BVE*, namelijk de kenniscirculatie, de samenwerking tussen onderwijsinstellingen

en het bedrijfsleven, het duale leren en ondernemerschap. Deze vragen komen in het *tweede* deel van het advies aan de orde.

## 2. De context: middelbaar beroepsonderwijs in een veranderende omgeving

### *Een terughoudende overheid*

De raad meent dat in *Koers BVE* de marsroute goed is aangegeven, maar in de uitwerking te vaag blijft. De raad heeft naast commentaar op een aantal aspecten van het beleid, twee hoofdpunten van kritiek.

In de *eerste* plaats meent de raad dat de overheid met meer elan en daadkracht invulling moet geven aan haar richtinggevende taak. Het kabinet is in *Koers BVE* te terughoudend over de normen waaraan het middelbaar beroepsonderwijs moet voldoen. Verheldering van die normen binnen een landelijk kader kan duidelijk maken of de (som van de) regionale ambities afwijken van het landelijk ambitieniveau.

In de *tweede* plaats en in samenhang met het eerste punt is de overheid te terughoudend over haar eigen rol in het beleidsproces. De overheid heeft niet alleen een richtinggevende taak maar moet ook faciliteren waar dat nodig is. Ruimte scheppen wil niet alleen zeggen dat de formele handelingsruimte toeneemt, maar ook dat partijen materieel in staat worden gesteld de doelen te realiseren. Het overzicht en de steun van de centrale overheid zijn daarvoor onontbeerlijk.

Daarnaast heeft de raad het volgende commentaar.

### *De arbeidsmarkt centraal*

De raad meent dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt richtinggevend moeten zijn voor het beroepsonderwijs. De eisen die de arbeidsmarkt stelt veranderen zowel naar de inhoud als naar niveau. Het beroepsonderwijs staat voor een moeilijke opgave. Terwijl in tal van steden het onderwijsniveau van de instroom daalt, vraagt de kenniseconomie dat schoolverlaters de onderwijsinstelling verlaten met een steeds hoger kwalificatieniveau. Tegelijkertijd moet de voortijdige schooluitval worden tegengegaan en vragen risicogroepen meer aandacht. Het onderwijs moet ook meer ruimte bieden voor werkenden die door werkend leren bij willen blijven of een hoger opleidingsniveau willen halen.

De overheid heeft terecht hoge ambities met het beroepsonderwijs, maar verzuimt de consequenties ervan uit te werken naar de verschillende randvoorwaarden die moeten worden vervuld. Er is bijvoorbeeld meer aandacht nodig voor de opwaardering van het onderwijspersoneel, voor de gevolgen van de bekostigingssystematiek en voor de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs voor verschillende categorieën als jongeren of werkende volwassenen.

De raad mist een heldere visie van het kabinet op de relatie tussen het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en dringt erop aan dat het kabinet op korte termijn inhoud geeft aan de resolutie inzake *levenslange begeleiding* die door de lidstaten van de EU is aangenomen. Een goede begeleiding verdient zich gemakkelijk terug, gelet

op de grote maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met verkeerde beroepskeuzen, voortijdige schooluitval en werkloosheid.

#### *Naar competentiegericht beroepsonderwijs*

De raad ziet in de overgang naar het nieuwe, competentiegerichte beroepsonderwijs één van de belangrijkste inhoudelijke uitdagingen voor het beroepsonderwijs in de komende jaren. De raad acht het op competenties gerichte beroepsonderwijs noodzakelijk om de slag naar de kenniseconomie te kunnen maken en roept de verschillende partijen op geen vertragingen toe te staan bij de uitwerking en implementatie ervan. Competentiegericht onderwijs is responsiever voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, transparanter voor deelnemers en bedrijfsleven, en flexibeler voor de inrichting van het onderwijs.

Competentiegericht onderwijs vraagt ook van sociale partners een grote betrokkenheid. In antwoord op de aanvullende brief van de staatssecretaris (bijlage 2 van dit advies) constateert de raad dat de verantwoordelijkheid van sociale partners in de procedure formeel op een goede manier is benoemd. Daarmee is voldaan aan een belangrijke voorwaarde. Of die betrokkenheid in de praktijk ook groot zal zijn, hangt af van de sociale partners zelf en van de vraag of zij in voldoende mate een regionaal draagvlak voor hun inbreng kunnen verwerven.

De kenniscentra en de door hen ingestelde 'paritaire commissies beroepsonderwijs bedrijfsleven' zullen hier actief op moeten inspelen. Daarna moet de inbreng van sociale partners overeind blijven in het vervolg van het proces respectievelijk bij de operationalisering van de competentiegerichte kwalificatieprofielen in opleidingen en examens. De vraag of de institutionele setting naar behoren functioneert, moet te zijner tijd worden beantwoord door de uitvoering ervan bij de evaluatie te betrekken. Het moet echter voor alle partijen duidelijk zijn dat zonder een daadwerkelijk actieve betrokkenheid van sociale partners een systeem van competentiegericht beroepsonderwijs enorm aan waarde zal inboeten.

De raad vraagt het kabinet de planning in de hand te houden zodat verdere vertragingen bij de invoering van het competentiegericht onderwijs uitblijven. Zo nodig zal het procesmanagement extra steun moeten krijgen. De raad gaat ervan uit dat de overheid haar faciliterende rol ruim zal opnemen en haast zal maken met de nodige aanpassingen in het wettelijk kader. Hij acht het noodzakelijk dat het kabinet de vinger aan de pols houdt en nagaat of de nieuwe kwalificatiestructuur voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen en kwaliteitseisen.

#### *Doorlopende leerwegen in de beroepskolom*

Het voorbereidend middelbaar en het middelbaar beroepsonderwijs moeten een 'koninklijke route' worden naar hoger beroepsonderwijs. Daarvoor is nodig dat de verschillende onderwijsvormen binnen het beroepsonderwijs beter op elkaar aansluiten, zodat er doorlopende leerlijnen ontstaan. De toegang naar de hogere onderwijsvorm moet zowel formeel als materieel binnen het bereik van de deelnemers liggen.

De raad meent dat het nodig is dat de drie vormen van beroepsonderwijs in de regio meer met elkaar overleggen, ook op het niveau van de docenten. Zij moeten beter met elkaar gaan samenwerken en de onderwijsprogramma's zo inrichten dat doorstromende deelnemers geen extra barrières ondervinden.

De invoering van het concept van de leerloopbaan kan een belangrijke steun in de rug van de deelnemer zijn. Door benutting van verschillende instrumenten zoals leerloopbaanbegeleiding, EVC en portfoliomethodieken kan beter worden aangesloten bij capaciteiten en behoeften van de deelnemer. Het rendement van opleidingen en de doorstroming van deelnemers wordt er door bevorderd. In aansluiting hierop zal een 'doorstroomagenda' voor de arbeidsmarkt de noodzaak van een leven lang leren moeten onderstrepen.

Werkend leren is ook voor volwassenen in toenemende mate noodzakelijk.

Verder meent de raad dat het noodzakelijk is na te gaan in welke mate de huidige bekostigingssystematiek een goede doorstroming in de weg staat.

#### *Nieuwe bestuurlijke verhoudingen*

Het valt te prijzen dat het kabinet de bestuurlijke ruimte creëert voor de onderwijsinstellingen om de eigen koers uit te zetten. Daardoor ontstaat ruimte om de inbreng van de regionale partners te honoreren en nauw aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de regionale economie en op de regionale arbeidsmarkt. Bovendien wordt het beter mogelijk te experimenteren met nieuwe onderwijsvormen.

Tegelijkertijd bestaat echter het gevaar dat de overheid haar eigen rol onderbelicht.

De raad meent dat de landelijke overheid primair verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. Zij moet inhoudelijke ambities over de output van het onderwijs formuleren en er zorg voor dragen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het publieke stelsel in stand te houden. De raad verwacht dat de overheid ook door het formuleren van doelstellingen richting geeft aan het onderwijsbeleid en mede daardoor een kader ontwikkelt voor de regionale invulling.

*Koers BVE* besteedt veel aandacht aan de noodzakelijke horizontale en verticale publieke verantwoording, maar de nota is vaag over de wijze waarop de onderwijsinstellingen het regionale netwerk bij de ambities betrekken. De raad heeft er behoefte aan bij de procesafspraken binnen de regio, de afspraken met het bedrijfsleven een duidelijke eigen status te geven. De raad ziet het als een opdracht van de overheid aan de instellingen om in brede zin de regionale sociale partners te betrekken bij de opstelling van de regionale ambities.

In *Koers BVE* blijft te veel impliciet wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij haar doelstellingen expliciteert en het totaal van regionale ambities beoordeelt en vervolgens, als dat nodig is de instellingen ertoe brengt aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities. Ook is onvoldoende duidelijk wat de bestuurlijke status van de regionale afspraken zal zijn. Vrijblijvendheid in deze afspraken moet worden voorkomen.

### 3. Beantwoording van de adviesaanvraag

#### *Kenniscirculatie*

Het kabinet bepleit een verbetering van de kenniscirculatie tussen het middelbaar beroepsonderwijs en bedrijven. De raad onderschrijft en onderstreept dat belang. Verbeteren en versterken van kenniscirculatie kan leiden tot een belangrijke verbetering van het beroepsonderwijs. Daarmee is het profijtelijk voor de onderwijsinstellingen, voor de bedrijven en voor de leerlingen. Kenniscirculatie kan daarnaast ook direct profijt voor bedrijven opleveren. Om kenniscirculatie tot stand te brengen is een goede samenwerking tussen onderwijs en bedrijven cruciaal, waarbij beide partijen bereid moeten zijn in de samenwerking te investeren.

De onderwijsinstellingen kunnen op verschillende manieren hun bijdragen leveren. Ten eerste draagt het mbo bij aan het innovatieve vermogen van bedrijven door het verzorgen van goed *up-to-date* onderwijs en door het motiveren van leerlingen. De tweede mogelijkheid is de beroepspraktijkvorming. De raad meent dat de mogelijkheden die beroepspraktijkvorming biedt voor kenniscirculatie beter benut moeten worden door bedrijven. Door de opdrachten aan leerlingen in het kader van de beroepspraktijkvorming te verbinden aan bestaande problemen, knelpunten of vragen kan het bedrijf profiteren van de binnen het onderwijs aanwezige kennis. Een goede samenwerking tussen school (begeleiding en ondersteuning van de leerling) en bedrijf (goede invulling van de leerplek, goede begeleiding) levert alleen maar winnaars op. De school verbetert het onderwijs, de leerling doet een goede en positieve ervaring op en het bedrijf profiteert meer van de leerplek. Het verzorgen van contractonderwijs is een derde mogelijkheid om kenniscirculatie te verbeteren.

Wat het instrumentarium betreft is de raad van oordeel dat een goede verstandhouding tussen de scholen en het regionale bedrijfsleven het belangrijkste ingrediënt is om te komen tot een verbetering van de kenniscirculatie. De raad ondersteunt het streven om te komen tot een bundeling van de verschillende instrumenten die gericht zijn op kennisuitwisseling en vernieuwing. Wel moet onderscheid blijven bestaan tussen instrumenten die zich vooral richten op het bedrijfsleven en instrumenten gericht op vernieuwing van het beroepsonderwijs.

#### *Samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven*

*Koers BVE* benadrukt terecht het belang van samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven. De raad meent dat het nodig is dat onderwijs en bedrijfsleven (de brancheorganisaties en de grote ondernemingen) op basis van vaste afspraken van meet af aan met elkaar van start gaan. Het bedrijfsleven moet niet pas achteraf, in het kader van de publieke verantwoording, worden geïnformeerd. De raad onderschrijft de opvatting van de Bve Raad dat het initiatief en de regisseursrol bij de onderwijsinstellingen liggen. Het bedrijfsleven moet betrokken zijn bij het formuleren van de regionale ambities. De raad

gaat ervan uit dat de afspraken tussen onderwijs en bedrijfsleven gebaseerd zijn op het gezamenlijke arbeidsmarktbelang en dat deze afspraken reëel en wederzijds verplichtend van karakter zijn en dus zullen worden nagekomen.

De raad heeft in het verleden al meermalen gewezen op het belang van samenwerking, zowel directe samenwerking in de regio als samenwerking op landelijk niveau (in bijvoorbeeld Colo en kbb's). Samenwerking op landelijk niveau maar ook in initiatieven als tech-nocentra vraagt om een vorm van institutionalisering.

De samenwerking in de regio kent vele vormen en doelen. Zij dient naar het oordeel van de raad wel een verplichtend karakter te hebben maar de vorm behoeft niet te worden voorgeschreven. De institutionalisering zou zich moeten beperken tot een verantwoordingsplicht van de instellingen naar de partners in de regio. Functionaliteit moet centraal staan in de samenwerking binnen en de verantwoording naar de regio.

De raad is van oordeel dat ook bedrijven een opdracht tot samenwerking hebben. Als bedrijven invloed willen uitoefenen op de inhoud en de vormgeving van het beroeps-onderwijs leidt dat tot de verplichting een bijdrage te leveren aan dat onderwijs in de vorm van arbeidsleerplaatsen, stageplaatsen enzovoorts. Hoewel op dit punt het nodige gebeurt, is de raad van mening dat bedrijven, net als de onderwijsinstellingen hun inspanningen moeten vergroten om het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit van de beroeps-bevolking te verhogen.

#### *Duale trajecten*

Het kabinet spreekt in *Koers BVE* hoge verwachtingen uit over duaal leren. Beroepsprak-tijkvorming is daarvan een cruciaal onderdeel. Al geruime tijd bestaat er zorg over het aantal beschikbare beroepspraktijkvormingsplaatsen, de kwaliteit ervan en de wijze waarop de partijen die verantwoordelijk zijn voor theorie en praktijk erin slagen met elkaar samen te werken.

Het kabinet doet in *Koers BVE* suggesties die erop zijn gericht dat bedrijven gaan ervaren dat het vanzelfsprekend en gemakkelijk te realiseren is om beroepspraktijkvormings-plaatsen aan te bieden en deelnemers te begeleiden. Het streven is zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor bedrijven om zich te laten erkennen als leerbedrijf zonder daarbij de kwaliteit van de beroepspraktijkvormingsplaatsen uit het oog te ver-liezen.

De raad onderschrijft het niet te onderschatten belang van duale trajecten als een oplei-dingsvorm waarin werken en leren elkaar afwisselen. Deze opleidingsvorm sluit goed aan bij de wensen en mogelijkheden van allerlei groepen, zoals leerlingen in het beroeps-onderwijs, inburgeraars, jeugdwerklozen en werkenden en niet-werkenden die in aan-merking komen voor scholing voor een startkwalificatie. Voor arbeidsorganisaties zitten er tal van voordelen aan het creëren van leerwerkplaatsen, ook al kost het natuurlijk ook zorg, aandacht en tijd. Het blijft zaak de voordelen te benadrukken en tegelijkertijd ernaar te streven de procedures voor leerbedrijven zo eenvoudig mogelijk te maken onder

garantie van behoud van kwaliteit. De raad steunt daarom de voorstellen van het kabinet en geeft in dit advies enkele aanbevelingen die bij de verdere concretisering van plannen van nut kunnen zijn.

Deze aanbevelingen richten zich vooral op het belang van een gecoördineerde aanpak voor de verschillende groepen, een slimme ‘verdeling van de schaarste’ aan leerwerkplaatsen en de noodzaak van samenwerking en concrete en heldere afspraken op lokaal en regionaal niveau tussen alle relevante instanties, ook voor een verbetering van de kwaliteit van de leerwerkplaatsen. Graag verwijst hij nog eens naar zijn conclusies en aanbevelingen in het recente advies *Inburgeren met beleid* over duale trajecten voor inburgeraars.

#### *Ondernemerschap*

Het bevorderen van ondernemerschap is een belangrijke doelstelling in *Koers BVE*. Het gaat om ondernemerschap van zowel instellingen en het onderwijspersoneel binnen instellingen als van deelnemers. De raad heeft met instemming kennisgenomen van de activiteiten die het kabinet wil ontplooiën om ondernemerschap te bevorderen in de bve-sector, zowel bij de instelling en de docent als bij de deelnemers. De raad zal naar verwachting begin 2005 een advies uitbrengen over ondernemerschap in de publieke dienstverlening. Daarbij is ook het ondernemerschap in het onderwijs onderwerp van advisering.

Op dit moment volstaat de raad daarom met enkele kanttekeningen bij de voorstellen in *Koers BVE*.

Een *eerste* kanttekening heeft betrekking op de slag die nog moet worden gemaakt om het onderwijzend personeel voor te bereiden op en geschikt te maken voor het functioneren in de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur. Niet alleen de lerarenopleidingen moeten daarop worden aangepast, ook zittende docenten zullen hun vakbekwaamheid daar waar nodig met behulp van bijscholing moeten opwaarderen. Dat kan bijvoorbeeld via detachering in de praktijk van het bedrijfsleven.

Een *tweede* kanttekening houdt verband met de positie van de bve-sector op de arbeidsmarkt. *Koers BVE* geeft helaas geen antwoord op de vraag hoe het middelbaar beroeps-onderwijs zijn positie op de arbeidsmarkt kan versterken, mede gelet op de hoge verwachte vervangingsvraag in de sectoren onderwijs en onderzoek voor de komende jaren. In dat verband verwijst de raad graag naar de recent ontwikkelde aanpak van de Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs van het Innovatieplatform, die bij de uitwerking van dit vraagstuk bijzonder van nut kan zijn.

#### *Ten slotte*

De raad vindt het een positieve ontwikkeling dat de onderwijsinstellingen de weg zijn ingeslagen naar het verder uitbouwen van hun rol als maatschappelijke onderneming. Hij uit zijn waardering voor de voortschrijdende tendens tot netwerkvorming in de bve-sector. Het vormgeven aan duurzame en niet-vrijblijvende relaties tussen alle betrokken partijen in de regio is nodig om te komen tot effectieve vormen van samenwerking. Op

## SAMENVATTING

die manier kan maatschappelijk ondernemerschap van onderwijsinstellingen daadwerkelijk inhoud krijgen. Daarom benadrukt de raad in dit advies *Opleiden is net-werken* het belang van netwerken voor opleiden in deze sector waar leren en werken zozeer met elkaar zijn verwezen dat opleiden net werken is.