

In perspectief

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



Ontwikkelingen in het beroepsonderwijs¹

Centraal binnen het huidige onderwijsbeleid staat de gedachte dat leerlingen hun gang door het onderwijs moeten besluiten met een beroepsopleiding. Mavo, havo en vwo zijn geen eindonderwijs. Beroepsonderwijs wel. Leerlingwezen, mbo, hbo of wo zouden het sluitstuk moeten vormen van het initiële onderwijs. Een tweede gedachte die de afgelopen tien jaar terrein heeft gewonnen, is dat het beroepsonderwijs een gezamenlijke verantwoordelijkheid zou moeten zijn van onderwijs en bedrijfsleven. Een derde gedachte is die van zelfstandige onderwijsinstellingen.

In 1983 adviseerde de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (de commissie-Wagner) tot een grotere betrokkenheid van de sociale partners bij het beroepsonderwijs. In 1990 betoonde de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (de commissie-Rauwenhoff) zich eveneens voorstander van die gedachte. Zij spitte dit toe op samenwerking van *afzonderlijke* scholen en bedrijven, en noemde dit co-makership. Scholen moesten daarbij vrijheid krijgen met betrekking tot hun onderwijsaanbod, management en bedrijfseconomisch handelen.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven ligt reeds vele decennia ten grondslag aan het leerlingwezen en sinds kort ook aan het mbo. Met ingang van dit schooljaar kennen de meeste mbo-opleidingen landelijke eindtermen, die zijn opgesteld door onderwijs en bedrijfsleven te zamen. Het hoger onderwijs is buiten die gedeelde verantwoordelijkheid gehouden. Hier kunnen de instellingen geheel zelf bepalen wat de arbeidsmarkt verlangt, al onderhouden sommige instellingen daartoe wel contacten met het bedrijfsleven.

In zijn reactie op het rapport van de commissie-Rauwenhoff onderschreef het kabinet het pleidooi voor zelfstandige scholen. In de begroting 1994 van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is bestuurlijk

ke vernieuwing een belangrijk uitgangspunt. Het departement wil de zelfstandigheid van onderwijsinstellingen versterken. Dit heet nodig te zijn om de instellingen sneller en meer flexibel te laten opereren, teneinde de burger een goed onderwijsproduct te leveren. Wil het kabinet nu een verdere decentralisatie van de uitvoeringsorganisatie? Of zelfs privatisering van onderwijsinstellingen? En welke rol speelt dan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven? Hierop zijn nog geen antwoorden. Er is nog geen uitgekristalliseerde beleidsvisie op zelfstandige scholen.

De studie 'Beroepswijs onderwijs' bevat een conceptueel kader waarmee deze vragen gepreciseerd kunnen worden.² De studie bevat tevens bouwstenen voor een samenhangende beleidsvisie op de zelfstandige school en voor een eventueel implementatie van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs.

Van oudsher – zo luidt het vertrekpunt – is het Nederlandse (beroeps)onderwijs in sterke mate centraal georganiseerd. Het kwam dicht in de buurt van een centraal planningsmodel. In een ideaaltypisch centraal planningsmodel is de onderwijsinhoud centraal vastgelegd, bij voorbeeld in leerplannen die de goedkeuring van de minister behoeven. Landelijke examens verzekeren uniformiteit in de leerstof, en zorgen er tevens voor dat een diploma overal in het land een gelijke waarde heeft. Verder is ook de duur van de verschillende opleidingen centraal vastgesteld. Bij dit model past een bekostiging van het 'pseudo collectieve goed' onderwijs door de overheid, zij het dat volledige overheidsfinanciering niet onverbrekelijk is verbonden met het niet-leerplichtig onderwijs, zoals de geschiedenis van de studiefinanciering leert. Het management van het onderwijs is in dit model uitvoerend, zoals het in een bureaucratie bestaat. De arbeidsvoorwaarden van het personeel van de onderwijsinstellingen zijn conform die van (andere) ambtenaren.

Een voordeel van een centraal planningsmodel is de stuurbaarheid. Vanuit de top van de bureaucratie kunnen er aanwijzingen en richtlijnen verstrekt worden aan lagere niveaus. Men zou ook wel van een 'oekazestelsel' kunnen spreken. De minister is uiteindelijk op alles aanspreekbaar, met name door het parlement. Verder liggen rechten en plichten van alle betrokkenen schriftelijk vast. Een ander voordeel is het relatieve gemak waarmee een transparante kwalificatiestructuur tot stand kan worden gebracht. Een belangrijk nadeel van centrale planning is dat die erg inflexibel is. Het stelsel reageert langzaam en vaak gebrekkig op de eisen die de omgeving stelt. Verder doet dit model nauwelijks een beroep op eigen initiatief van de actoren binnen het stelsel.

In theorie is de organisatorische tegenhanger van centrale planning de markt. Het concept van een zelfstandige school leunt impliciet op een markt- of transactiemodel. In 'Beroepswijs onderwijs' onderscheiden we twee marktmodellen van een zelfstandige school. Zij hebben betrekking op het niet-leerplichtig onderwijs.

In het Angelsaksische model van een zelfstandige school zijn leerlingen geheel zelf verantwoordelijk voor de keuze van hun opleiding, evenals voor de keuze van de school die deze biedt. Dit model veronderstelt goed geïnformeerde en rationeel handelende leerlingen (en ouders). Scholen zijn verantwoordelijk voor hun aanbod van opleidingen. Zij concurreren met elkaar om leerlingen. Zij doen dit door die opleidingen te bieden die het meest in trek zijn. Verder wedijveren zij door goede onderwijskwaliteit en arbeidsmarktvooruitzichten te bieden. Scholen kunnen om hun positie te versterken banden aanknopen met bedrijven of organisaties van het bedrijfsleven (partnerships).

Bij een onderwijssysteem dat draait op dit type zelfstandige scholen past een financiering via de leerling. Hoge of zeer hoge eigen bijdragen maken duidelijk dat de keuze van een school of universiteit vooral een verantwoordelijkheid is van het in zichzelf investerende individu. Door de hoogte van de eigen bijdragen kunnen scholen zich profileren. Desgewenst kan een 'dure' school zich via beurzen ook 'sociaal profileren'.

Het Angelsaksische model kent geen (of hooguit een gedeeltelijke) overheidsbekostiging van de onderwijsinstellingen. Overheidsbekostiging zou immers neerkomen op een blanco cheque aan scholen/universiteiten om geheel naar eigen inzicht dat onderwijs te geven dat hun goeddunkt. Er is dan geen transactie. De studiefinanciering heeft in dit model de vorm van leningen.

De transactie van school en leerling is de kern van het Angelsaksische model. De onderwijsinstelling is vrij

om onderwijs aan te bieden waarvoor zij een markt aanwezig acht, maar dit veronderstelt een consument die het aanbod beantwoordt: het in zichzelf investerende individu.

In dit model is de toetreding tot de aanbodzijde van de opleidingsmarkt vrij. Er is dus geen onderscheid tussen publieke en particuliere scholen. Er kunnen uiteraard wel vestigingscriteria gelden of andere 'ordenende' regels. Deze zijn in beginsel niet anders dan voor andere sectoren in het bedrijfsleven. Het management van scholen verschilt in dit model dus in beginsel niet van het management van een particulier bedrijf, stichting of coöperatie: het zo efficiënt mogelijk nastreven van zelf gespecificeerde doelstellingen. Hierbij past ook geen al te dwingend keurslijf voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Scholen bepalen deze zelf, of hebben een eigen ondernemings-CAO. Scholen en universiteiten hebben in dit model uiteraard ook de vrijheid om bij de toelating van studenten te selecteren.

Sporen van dit eerste marktmodel zijn vooral in de Angelsaksische wereld te vinden. Een aantal elementen is ook het Nederlandse beroepsonderwijs niet vreemd, zoals de vrijheid in het hoger onderwijs om zelf de onderwijsinhoud vast te stellen. Toegangsselectie is het Nederlandse onderwijsstelsel wel vreemd, met uitzondering van het leerlingwezen en de universitaire tweede fase-opleidingen.

Een belangrijk bezwaar van dit model is de afwezigheid van een voor het bedrijfsleven duidelijk herkenbare kwalificatiestructuur. In dit model is de sorteerfunctie van het onderwijs belangrijker dan de kwalificatiefunctie. Er zijn goede en minder goede scholen en dus ook goede en minder goede abiturienten.

Een bezwaar van hoge eigen bijdragen en selectie van studenten door de instelling is dat beide op gespannen voet kunnen staan met het ideaal van gelijke onderwijskansen. Dit hoeft overigens niet zonder meer het geval te zijn. De kwaliteit van de selectie is hier een cruciale variabele, evenals de mogelijkheden voor minder welgestelde leerlingen/studenten om via beurzen of leningen hun onderwijs te bekostigen. Ten slotte lokt dit model uit tot vergaande één-op-één relaties van scholen en bedrijven. Zowel scholen als bedrijven kunnen hierdoor in een erg afhankelijke en dus kwetsbare positie geraken.

In het tweede model van de zelfstandige school concurreren scholen niet op basis van de inhoud van hun opleidingen, maar uitsluitend op basis van opleidingsperformance (hoe voeren zij hun opleidingen uit). Scholen kiezen zelf een aanbod van opleidingen uit een beperkt aantal van hogerhand vastgestelde gestandaardiseerde opleidingen. Het bedrijfsleven kan nauw betrokken

worden bij de opstelling van de eindtermen van de verschillende opleidingen en bij de limitering van het opleidingsaanbod, al is dit niet strikt noodzakelijk. Een onafhankelijke derde (b.v. de overheid) waarborgt de kwaliteit van de via opleidingen te verwerven kwalificaties via landelijke exameneisen. Diploma's en certificaten zijn in dit model landelijk herkenbaar en vergelijkbaar. Evenals het vorige model veronderstelt ook dit model rationeel handelende en goed geïnformeerde leerlingen. Het aantal opleidingen waarover zij geïnformeerd horen te zijn, is echter geringer dan in het eerste model, hetgeen een goede geïnformeerde makkelijker bereikbaar maakt. Ook in dit 'continentale' model is de toetreding tot de aanbodzijde van de opleidingenmarkt vrij, zij het dat de verscheidenheid van opleidingen is gelimiteerd.

In dit model vergoedt de overheid de kosten van het onderwijs aan de instellingen, al kunnen die ook eigen bijdragen van leerlingen vragen. Ter bestrijding van de kosten van levensonderhoud van leerlingen biedt de overheid beurzen aan. Onderwijsinstellingen worden gefinancierd op grond van behaalde resultaten, namelijk het aantal leerlingen dat een opleiding met goed gevolg afsluit (output-financiering). Hierbij valt natuurlijk te differentiëren naar de aard van de opleiding, doelgroepen en andere sociale desiderata. Landelijke examens zijn een wezenlijk onderdeel van dit model. De ratio van overheidsbekostiging is dat de overheid onderwijsinstellingen via output-financiering kan afrekenen op een welomschreven prestatie.

In dit model concurreren scholen niet op het punt van de inhoud van het onderwijs. De opleidingen passen binnen één landelijke kwalificatie- en examenstructuur. Het management van de scholen is vooral ondernemend met betrekking tot de selectie uit het opleidingsaanbod, de vormgeving van het onderwijs en de nadere inkleuring van de opleidingen (uitgaande van vaststaande eindtermen).

Ook van dit continentale model zijn elementen in het Nederlandse beroepsonderwijs terug te vinden: de landelijke eindtermen in het mbo en de beperking van de verscheidenheid van mbo-opleidingen en leerlingstellingen.

Een bezwaar van dit model is de beperkte flexibiliteit van het opleidingsaanbod. Nieuwe opleidingen moeten voor toelating/erkenning eerst door een centrale molen. Het onderwijsveld zal hierdoor minder nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van het opleidingsaanbod. Verder is het makkelijker nieuwe opleidingen te starten dan bestaande kwijt te raken.

De kwalificatiefunctie van onderwijs heeft in dit model veel meer gewicht dan in het Angelsaksische ideaaltype. Niet alleen individuen, maar ook de overheid

investeert in de kwalificatie van de (aanstaande) beroepsbevolking. De eindtermen van de verschillende opleidingen worden centraal vastgesteld, bij voorkeur door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk. Dit laatste biedt de beste kans dat de opleidingen inhoudelijk zijn afgestemd op dat wat het beroepsleven vraagt.

De zelfstandigheid van Nederlandse scholen is nog sterk ingeperkt door de traditie van centrale onderwijsplanning. Het streven naar zelfstandige scholen hinkt op twee – impliciete – gedachten. Moeten scholen geheel vrij zijn in hun opleidingsaanbod (Angelsaksische model)? Of dient die vrijheid beperkt te zijn tot een aanbod uit een centraal gelimiteerd aantal opleidingen, met centraal vastgestelde eindtermen en examens (continentale model)? De ontwikkelingen in het secundair beroepsonderwijs tenderen wat meer naar het continentale model en de ontwikkelingen in het hoger onderwijs meer naar het Angelsaksische model. Beide modellen van een zelfstandige school hebben echter implicaties voor de financiering van het onderwijs, het management van de onderwijsinstellingen en de samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven. Voor een consistent beleid is het allereerst nodig een keuze te maken tussen centrale planning en de markt als mogelijke organisatievormen. In het laatste geval is ook een keuze nodig tussen een van beide marktmodellen. Een duidelijke beleidsvisie biedt een uitweg voor thans optredende beleidsinconsistenties.

Een goed voorbeeld van zo'n inconsistentie betreft de van boven opgelegde schaalvergroting in het secundair en hoger beroepsonderwijs. Dit hoort thuis in het centrale planningsmodel.

Landelijke eindtermen, zoals in het secundair beroepsonderwijs, horen bij het continentale model. Dit vereist echter ook landelijke examens en output-financiering. Zolang deze er niet zijn, kan het departement onderwijsinstellingen niet vrijlaten om geheel zelfstandig keuzen te maken met betrekking tot zaken als het opleidingsaanbod, schaalgrootte en overig management.

Een derde voorbeeld is dat hogescholen en universiteiten geheel zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud en resultaten van het onderwijs (dit past bij het Angelsaksische model). De rekening is echter voor de overheid (dit past bij het continentale model). Het probleem van de formule 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' is dat de buitenwereld (minister van O & W, parlement, belastingbetaler) moeilijk kan beoordelen of het hoger onderwijs kwaliteit levert, en zo ja: waar en welke kwaliteit? Visitatiecommissies, het turven van publikaties en rendementscijfers zijn slechts gebrekkige instrumenten vergeleken met de criteria

welke de twee modellen van een zelfstandige school leveren: onafhankelijke toetsing op basis van landelijke eindtermen en output-financiering (continentale model), of hoge eigen bijdragen, waardoor studenten veel sterker dan thans zullen beoordelen of een investering in een bepaalde opleiding de moeite waard is (Angelsaksische model).

Ten slotte toont de grote en voortgaande Zoetermeerse stroom van aan onderwijsinstellingen gerichte circulaire en aanwijzingen dat nog lang geen definitief afscheid is genomen van de centrale planningstraditie.

De beide modellen van een zelfstandige school hebben onderscheiden implicaties voor een eventuele *gezaamenlijke verantwoordelijkheid* van onderwijs en bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs. Het Angelsaksische model nodigt uit tot samenwerking van afzonderlijke scholen en bedrijven. School en bedrijf kunnen onderwijs en arbeid nader afstemmen en inhoud geven. De samenwerking zal per school en per bedrijf sterk verschillen. Het continentale model maakt een meer uni-

forme samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven mogelijk. Een goed voorbeeld hiervan zijn de gezamenlijk opgestelde eindtermen voor het mbo. Overigens verdragen beide modellen zich goed met partnerships van afzonderlijke scholen en bedrijven. De mogelijke reikwijdte daarvan verschilt echter per model. In het Angelsaksische model is vrijwel alles mogelijk. In het continentale model beperken de landelijke eindtermen de mogelijke impact van partnerships.

Prof.dr. W.J. Dercksen

Noten

1. De auteur is hoogleraar sociaal-economisch beleid, vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

2. Deze studie verschijnt binnenkort in de reeks Voorstudies en achtergronden van de WRR en wordt uitgegeven door de Sdu Uitgeverij, Den Haag. Auteurs zijn W.J. Dercksen, H. van Lieshout.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.