

Sturing en Navigatie van groen onderwijs

Een verkennende studie naar de departementale invloed op inhouden van onderwijs voor Voedsel en Groen

Jos W.G. Geerligts & Loek F.M. Nieuwenhuis

Deze studie is gemaakt in opdracht van de Onderwijsraad; zij is in gedrukte vorm verschenen; maar niet meer beschikbaar.

Stoas Onderzoek

Wageningen, november 2001

Sturing en Navigatie van groen onderwijs, een verkennende studie naar de departementale invloed op inhouden van onderwijs voor Voedsel en Groen/Jos W.G. Geerligts & Loek F.M. Nieuwenhuis - Wageningen, Stoas.

ISBN 90-5285-079-8

NUGI 722

Trefwoorden: verkenning, sturing, navigatie, onderwijsbeleid

Stoas Onderzoek
Postbus 78
6700 AB Wageningen
Telefoon: (0317) 472 711

Dit rapport en andere producten van Stoas Onderzoek zijn schriftelijk te bestellen bij: Stoas Onderzoek, Postbus 78, 6700 AB Wageningen.

Fax: (0317) 424 770

E-mail: onderzoek@stoas.nl

Dit rapport heeft bestelnummer: XX101

© 2001 Stoas Onderzoek

Niets uit deze uitgave mag verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het hoofd van Stoas Onderzoek. In geval van overname van het data-materiaal moet telkens als bron worden vermeld: "Stoas Onderzoek".

Inhoud

1 Inleiding	3
2 Probleemstelling	5
3 De beleidscontext van onderwijs voor Voedsel en Groen	9
3.1 Beelden van de samenleving en het beroepsonderwijs.....	9
3.2 Historische ontwikkeling van het beroepsonderwijs	12
3.3 Typering van de kern van de kwalificatiebehoefte	17
3.3.1 Het overdreven streven naar aansluiting.....	17
3.3.2 ‘Voedsel en Groen’ en kwalificatie.....	18
3.4 Het maatschappelijk krachtenveld.....	22
4 Beleidsruimte	25
4.1 Typen van beleid	25
4.2 Benutting van beleidsruimte in internationale context	27
4.3 Opties voor inhoudelijk sturen.....	31
4.3.1 De hybride concepten	31
4.3.2 De school als autonome actor	32
4.4 Het beheer van beroepsonderwijs.....	34
4.5 Visie, strategie, doelen, rollen, instrumenten en criteria.....	37
5 De praktijk in 2001	39
5.1 Aansturing via kwalificaties en examens.....	39
5.2 Aansturing via responsiviteit	43
5.2.1 Marktmonitoring	44
5.2.2 Programma aansturing	45
5.3 Regionale en sectorale netwerken.....	46
5.4 De overheid en haar mogelijke rollen.....	47
5.4.1 Vier opties voor sturing.....	48
5.4.2 Navigatie, agendering of voorschrijven	49
6 Opties voor een nieuw beleid	53
6.1 Resumé.....	53
6.2 Beleidsadvies: drie operationele opties	59
6.2.1 Operationele opties	59
6.2.2 De kansen van slagen.....	61
7 Literatuur	63

1 Inleiding

Deze verkennende studie is gemaakt in opdracht van de Onderwijsraad om zicht te geven op:

1. de huidige aansturing door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van het door hem bekostigde onderwijs;
2. de mogelijkheden om de aansturing op de inhoud van dat onderwijs te versterken.

De studie biedt een basis voor de vorming van een visie op de toekomstige sturing van het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen¹. Daarbij is met name de rol en positie uitgewerkt van een ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij dat zich toelegt op inhoudelijke sturing.

Dit is geplaatst tegen de achtergrond van de hedendaagse ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De vraag naar de positionering van het landbouwonderwijs is sinds de invoering van de Mammoetwet voor het voortgezet onderwijs regelmatig onderwerp van debat. Sinds de Mammoetwet is het landbouwonderwijs onderdeel van de algemene regelgeving. Door het verlaten van de Mansholt-doctrine in het Europees landbouwbeleid, wat zich heeft afgespeeld gedurende de afgelopen twee decennia, is dat debat nog pregnanter geworden. Het betreft een afweging tussen doelmatige en doelgerichte sturing op inhoud van het landbouwonderwijs versus de beheerslast en de zorg voor het onderwijsbestel. De huidige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voert dit debat momenteel op principiële basis. De voorliggende verkenning levert hieraan een bijdrage.

ACCENTEN

In deze verkennende studie staan de volgende vragen centraal:

1. Hoe kan de afstemming worden geoptimaliseerd tussen de ontwikkelingen in het beleidsdomein Voedsel en Groen en de inhoud van het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen?
2. Welke verantwoordelijkheden en rollen van overheden passen bij een dergelijke afstemming?
3. Wat is de uitwerking van die relatie met de dossiers deregulering en marktwerking? Oftewel: in hoeverre staat de gewenste sturing

¹ In deze verkennende studie is de term beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen gebruikt; het gaat daarbij om vmbo, mbo, hbo en wo voor het beroepsonderwijs dat ook wel wordt aangeduid met Landbouwonderwijs of agrarisch onderwijs.

Hoofdstuk 1

op gespannen voet met het overheidsstreven naar autonomie van onderwijsinstellingen?

Leeswijzer

Deze verkenning is in vijf stappen uitgewerkt:

1. De probleemstelling is beschreven in hoofdstuk 2.
2. De veranderlijke wereld van het onderwijs voor Voedsel en Groen komt aan de orde in hoofdstuk 3.
3. Het hoofdstuk 4 gaat in op het type beleidsprobleem en de beleidsruimte zoals gegeven de maatschappelijke behoeven mogelijk en/of gewenst is.
4. Hoofdstuk 5 omvat een beschrijving van de huidige sturing van het onderwijs voor Voedsel en Groen. De conclusies geven zicht op de sterkte en zwakte van de huidige sturing en de haalbaarheid van eventuele alternatieven.
5. De wijze waarop - passend in de Nederlandse verhoudingen - inhoudelijke sturing bij de overheid kan worden belegd, is uitgewerkt in hoofdstuk 6.

2 Probleemstelling

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heroverweegt de toekomstige sturing van het Landbouwonderwijs en de rol en positie van LNV daarbij. In de inleiding is reeds opgemerkt, dat deze vraag al vaker aan de orde is gesteld. De vraag speelt met name rond kabinetsformaties.

Bij monde van de directeur Wetenschap en Kennisoverdracht (in het vakblad "Groen Onderwijs") komt de vraag naar buiten om 'de aansturing vanuit het vakdepartement op de specifieke inhoud van het groene onderwijs te versterken'. Naar aanleiding hiervan is opnieuw een debat ontstaan onder andere in het vakblad "Oogst" en binnen het landbouwonderwijs, o.a. een persbericht van de AOC Raad.

Daarbij is het van belang, aandacht te besteden aan de sturing vanuit het vakdepartement op de (inhoud van) opleidingen en delen van opleidingen in plaats van op instellingen. Dit aspect spitst toe op de vraag of en hoe opleidingsbehoefte als het ware programmatisch aanbesteed kan worden (los van de beheersverantwoordelijkheid). De aanbesteding kan plaatsvinden in een bestel dat door OCenW wordt bekostigd en/of in de private opleidingenmarkt. In het geval van inhoudelijke aanbesteding zou de minister kunnen volstaan met het stellen van eisen aan resultaten van opleidingen (zoals bijvoorbeeld ook gebeurt bij het strategisch onderzoek).

Articulatie van de beleidsvraag

De aard van de vraagstelling noopt tot een beschouwing die de sturingsvraag van het beroepsonderwijs voor de sector ten principale belicht: wat is de kern van het maatschappelijk vraagstuk van beroepsonderwijs voor een sector? Er is duidelijkheid nodig over:

1. de kern van de kwalificatiebehoefte voor toegang tot de groene arbeidsmarkt en de employability daarna;
2. de ontwikkeling van het maatschappelijk krachtenveld rond het beroepsonderwijs;
3. de vaststelling van het type beleidsprobleem en de beleidsruimte voor een toekomstgericht beleid voor beroepsonderwijs;
4. de opties voor visie, strategie, beleidsdoelen, rollen, instrumenten en criteria voor beleid;
5. de bestaande bestuurspraktijk en -verwachtingen (bijvoorbeeld ten opzichte van autonomievergroting van onderwijsinstellingen),

Hoofdstuk 2

de werking van de huidige arrangementen en de kansen voor nieuwe wegen.

Ofschoon deze vragen het gehele beroepsonderwijs zouden kunnen betreffen, is de uitwerking beperkt tot het groene onderwijs. De vraag is of het groene onderwijs een specifieke sector betreft, die een specifieke benadering vergt. Of dat er sprake is van een specifieke bestuurlijke situatie die kansrijk is en die benut kan worden: het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat verantwoordelijk is voor een sector en het bijbehorende beroepsonderwijs.

Positionering van onderwijsbeleid

In het licht van het voorgaande dient de sturing en stimulering van het onderwijs voor Voedsel en Groen begrepen en gepositioneerd te worden met betrekking tot:

1. artikel 23, lid 5 en 6 van de Grondwet inzake de vrijheid van inrichting van onderwijs;
2. de beleidstrend om de autonomie - vrijheidsgraden - van de scholen te vergroten (zie o.a.: 'Koers BVE', OCenW 2001);
3. de kenmerken van de kennissamenleving en de grote maatschappelijke dynamiek waar het beroepsonderwijs op moet anticiperen (zie: 'Groen onderwijs 2001'); en
4. de veranderende rol en stijl van ministeries en van LNV in het bijzonder als een ministerie van algemeen belang - waaronder het streven het beleid op hoofdlijnen te sturen en bij realisatie van beleid ruimte te laten voor invullingen die passen bij de lokale behoefte (zie: 'Voedsel en Groen', 'Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur', Biologische Landbouw', 'Biotechnologie' en 'VBTB - van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' en 'Toekomst voor de veehouderij - agenda voor een herontwerp van de sector' van de commissie Wijffels).

Grenzen aan de beleidsruimte

Inhoudelijke sturing heeft een aantal begrenzings. Dit zijn:

1. het eerder genoemde artikel 23 van de Grondwet dat de jure de scholen de ruimte biedt zelf het onderwijs in te richten^{2,3,4};
2. de relatie tussen doelstelling en financiering is nauw: nadat de doelen van een opleiding zijn vastgesteld, wordt - enkele uitzonderingen daargelaten - elke leerling die zich aanmeldt 'automatisch' bekostigd; omgekeerd wordt wel gezegd de financiële kaders en beheersing bepalend zijn voor inhoud en werking van doelen;
3. de onderwijswetten die voor vbo, mbo, hbo en wo de eisen aan deugdelijkheid regelen - in geen van al de procedures bepaalt de overheid de doelen; V&W en VWS participeren in procedures voor doelarticulatie en OCenW en LNV stellen voorstellen vast als de procedures naar behoren zijn gevolgd;
4. de ambtelijke expertise die de facto aanwezig is om bij te dragen aan het articuleren van onderwijsdoelen; bij LNV was die vanouds zeer sterk en zij is sinds begin 1990 afgebouwd.

Het komt er op aan om binnen deze beleidsruimte te exploreren wat de mogelijkheden van de minister van LNV zijn om zich toe te leggen op inhoudelijke sturing. Het is van belang om bij het exploreren de relatie te leggen tussen de aard van kwalificatiebehoefte, de ontwikkeling van beleidsvorming en de huidige praktijk in het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen.

De ordening van de probleemstelling

De punten die hierboven zijn genoemd onder de koppen articulatie van de beleidsvraag, positionering van onderwijsbeleid en grenzen aan de beleidsruimte zijn met behulp van de systematiek van strategische agendabouw geordend.

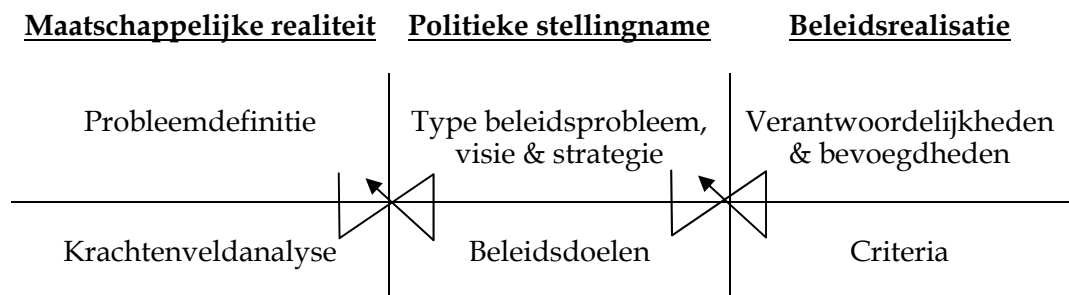
- ² Zie Postma, 1992; pp. 43 - 51, die uitwerkt dat het stellen van deugdelijkheidseisen een beperking is van de grondrechten in het eerste hoofdstuk van de Grondwet.
- ³ Zie artikel 127, lid 1 (en 2) in het Verdrag van Rome, waarin de soevereiniteit van naties over het beroepsonderwijs wordt geregeld; dit is in december 1992 tijdens de conferentie van Maastricht bevestigd.
- ³ Zie OCenW, 1989; de debatten in de Tweede Kamer over eindtermen voor het mbo waar bij nota van wijziging is vastgesteld dat het bevoegd gezag - mits gemotiveerd - zelf eindtermen kan ontwerpen en doorvoeren.

Hoofdstuk 2

De analyse van de maatschappelijke problematiek/realiteit wordt voorop gesteld; zie de eerste kolom in figuur 1. De kolom wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3. Om de probleemdefinitie grijpbaar te maken zijn heldere begrippen en beelden nodig. Daarom begint hoofdstuk 3 met twee paragrafen over 'beelden van de samenleving' en 'historische ontwikkeling van het beroepsonderwijs'. Op grond daarvan is de probleemdefinitie - de kern van de kwalificatiebehoefte - uitgewerkt. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van het krachtenveld: hoe denken betrokkenen over het probleem.

Het tweede deel van de analyse is over de politieke stellingname in het beleidsproces - het primaat van de politiek -; zie kolom 2 in figuur 1. Belangrijk voor de sturing van beroepsonderwijs zijn het type beleidsprobleem, de visie, de strategie en de beleidsdoelen en dit is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Figuur 1: Model voor strategische agendabouw (Albeda e.a. ,1996)



Het accent van de analyse ligt op het type beleidsprobleem (§ 4.1), omdat dit het meest bepalend is voor het vaststellen van de aard van de beleidsruimte en het geven van een visie op sturing die in de verkenningsvraag door de Onderwijsraad is gevraagd. Daarom ook wordt uitvoerig ingegaan op de wijze waarop in andere landen de beleidsruimte wordt benut.

Daarna komen de overige punten en de beleidsrealisatie (3^e kolom) volledigheidshalve, maar slechts kort, aan de orde omdat de uitwerkingen van deze punten een inhoudelijk uitgewerkte probleemstelling in de beleidspraktijk vergen.

3 De beleidscontext van onderwijs voor Voedsel en Groen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veranderlijke wereld van het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen en de verschillende beelden die men kan hebben van de samenleving, het beroepsonderwijs en het beleid voor beroepsonderwijs. Aan de orde is de vraag 'waar gaat het groene onderwijs eigenlijk over?' Deze vraag is bepalend voor het denken over inhoudelijke sturing.

Hilterman had een befaamd radiopraatje over ... de toestand in de wereld Welnu, wat is de toestand in het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen? Die wereld wordt zeer verschillend gezien en beoordeeld. Beelden uit het verleden, het heden en de toekomst vormen een caleidoscoop van waarden, strevingen en belangen bij burgers en direct betrokkenen.

Op grond van de beelden die iemand zich gevormd heeft van de wereld, in het bijzonder van de werelden van werken en leren, kan hij een kwalificatiebehoefte formuleren. De uitkomsten kunnen verschillen tussen mensen omdat de beelden van de werkelijkheid die zij aanhangen kunnen verschillen. Daarom volgt hieronder eerst de schildering van drie referentiekaders voor het denken over kwalificaties: beelden van de agrarische, de industriële en de netwerksamenleving. Daarna komen vanuit het perspectief van onderwijsontwikkeling beelden van beroepsonderwijs aan de orde.

3.1 BEELDEN VAN DE SAMENLEVING EN HET BEROEPSONDERWIJS

In de gedachtewereld van Alvin Toffler (1981) buitelen thans drie beelden over elkaar heen. Hij denkt aan de agrarische, de industriële en - wat wij in navolging van Van Asseldonk (2001)- de genetwerkte samenleving⁵ zullen noemen. De eenvoudige gedachte is dat de opkomst van de landbouw het eerste keerpunt vormde in de sociale ontwikkeling van de mens en dat de industriële revolutie de tweede grote doorbraak vormde. Voor de kenmerken van het derde keerpunt gaan we te rade bij Van Asseldonk omdat hij - nauwkeuriger dan Toffler - heeft aangegeven hoe na het derde keerpunt en het einde van de massaproductie, de mobiliteit en flexibiliteit verder toenemen.

⁵ De genetwerkte, de kennis of de cyber samenleving zijn telkens wat andere accenten van een samenleving met kenmerken die belangrijk afwijken van wat gangbaar was/is in de industriële samenleving.

Hoofdstuk 3

De beelden van de drie samenlevingen kunnen helpen het zicht te vergroten op de wereld van het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen. Bij de sfeerbeschrijving van de keerpunten zijn vier aspecten belicht: het sociale, het economische, de kennis en de overheidsrol in Nederland.

GROEN ONDERWIJS IN DE AGRARISCHE SAMENLEVING

Het settlement en later de grootfamilie vormen in grote lijnen het sociale gezicht van de agrarische samenleving. De economie is er een van zelfvoorziening en later een voor een thuismarkt. De hoofdzaak van kennis is de overdracht van ervaringskennis. De overheid heeft - bijvoorbeeld in het Nederland van de 19^e eeuw - geen specifiek op de landbouw gericht beleid.

Groen beroepsonderwijs is er niet, werken en leren gaan 100% samen bij boeren en tuinders, het familieverband en de lokale samenleving vormen de leeromgeving.

GROEN ONDERWIJS IN DE INDUSTRIËLE SAMENLEVING

Tijdens de industriële revolutie ontstaat ten koste van de grote familie het veel mobieler gezin. In de landbouw komt dit proces pas heel laat op gang: werk, vrije tijd en familie blijven sterk aan elkaar gekoppeld. Er wordt geproduceerd voor een exportmarkt. In het kennissysteem ligt de nadruk op de werking van technology push. In de landbouw leidt dat in de 20^e eeuw tot een systeem dat het drieluik voor onderzoek, voorlichting en onderwijs is genoemd. De overheid gaat uit van de maakbaarheid van de samenleving, zij maakt plannen en regelt. Dit gebeurt in Nederland in nauwe samenwerking met het groene front.

Groen onderwijs zoals we dat nu kennen, kreeg pas vorm in de jaren vijftig; daarvoor was het een bonte verzameling van cursussen op maat. Het onderwijs past in de visie op maakbaarheid: leertrajecten zijn uitgezet als waren het industriële productieketens.

GROEN ONDERWIJS IN DE GENETWERKTE SAMENLEVING

De contouren van de genetwerkte samenleving worden bij het begin van de 21^e eeuw steeds duidelijker. De fragmentatie van sociale verbanden gaat door en zo de inbedding van de individualisering. Steeds vaker komt ook in de agrarische sector voor dat man en vrouw verschillende beroepen uitoefenen. Beroepen blijken niet stabiel en behalve mobiliteit wordt flexibiliteit gevraagd. De productie voor exportmarkten wordt subtieler: voedsel is het resultaat van productie in waardenketens. Kennis komt door interactie tot stand en tot benutting in tijdelijke netwerken. De overheid loopt aan tegen de

De beleidscontext van onderwijs voor Voedsel en Groen

grenzen van dichtheid en handhaving van regelgeving, zij spreekt zich helderder uit over de resultaten die bereikt moeten worden en decentraliseert de realisatie van beleid.

Groen onderwijs komt in een moeilijke positie door een sterke verandering van de beroepsbevolking voor Voedsel en Groen, snelle technologische veranderingen, andere maatschappelijke oriëntaties op Voedsel en Groen van burgers en de veranderingen in de werking van kennis.

In de praktijk van Voedsel en Groen, het groene beroepsonderwijs en het kennisbeleid van LNV komen kenmerken van de drie samenlevingen naast en door elkaar voor. Dit blijkt uit het volgende voorbeeld:

Vaak wordt de opmerking gemaakt dat er in Nederland geen toekomst is voor de landbouw en dat het een krimpende bedrijfstak is. Dit beeld klopt geheel vanuit het perspectief van de agrarische samenleving. Het aantal boeren in Nederland neemt af, de sociale organisatie van het platteland met nabuurhulp en dergelijke lost op, en de noodzaak te produceren voor een thuismarkt evenzeer.

Vanuit een industrieel perspectief ligt 't anders: het productievolume neemt toe, de schaalgrootte van bedrijven en de toepassing van high tech ook en exportmarkten – met name voor bloemen – zijn expansief.

Er is meer aan de hand! Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Een akkerbouwer heeft 100 hectare grond nodig om met een slim bouwplan aan de kost te komen.

Veronderstel dat op de 100 hectare huizen worden gebouwd: dan zijn er 10 hoveniers nodig om het groen in park en tuin op orde te houden.

Daar komt bij dat de markt verandert. “De behoeftehiërarchie van Maslow leert, dat een groeiende welvaart zal betekenen dat de lagere behoeften categorieën verzadigen, en dat de behoefte-expressie in consumentengedrag zich verplaatst naar de hogere niveaus van deze hiërarchie, vooral in de richting van zelfverwezenlijking’ (Van Asseldonk, 2000; p. 12). Mensen nemen vaker een bloemetje mee. Dit zijn kenmerken van de genetwerkte samenleving met een veranderlijk consumptief patroon.

Sommige scholen spelen goed op deze ontwikkelingen in! Andere niet: er zijn thans nog groene scholen die gericht zijn op de behoeften van de arbeidsmarkt in de agrarische samenleving. Zij kennen grote terugloop.

Er zijn in sommige sectoren ook nog inhaalslagen te maken: in de agrarische verwerkende industrie is de helft van het personeel ongeschoold. Dit is een beslist ongewenste situatie in verband met toepassing van hightech, eisen aan voedselkwaliteit, de eis om hoge toegevoegde waarde te realiseren en de massa-individualisering van vraag en aanbod.

Hoofdstuk 3

CONCLUSIE

Samengevat beschrijven de drie beelden:

- de traditie van de agrarische samenleving;
- de dominantie van de industriële samenleving; en
- de aarzeling over een genetwerkte samenleving.

In de huidige praktijk van Voedsel en Groen zijn aspecten actueel uit elk van de drie samenlevingen. Het gaat meestal om best practice uit een van de samenlevingen, soms om het vooruithollen van een minderheid, of de tradities en oude gewoontes, of het herstellen van oude waarden, of de romantiek uit het verleden. Spreken over verleden, heden en toekomst gebeurt -expliciet of impliciet- met referentie aan beelden uit drie samenlevingen.

De tijd en maatschappelijke behoefte veranderen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de functie van het ministerie van LNV verschoven van voedseldistributie, naar respectievelijk voedselproductie, voedselkwaliteit, voedsel en markt, milieu en groen, en recent naar voedsel en samenleving. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat wat vroeger centraal stond thans voorwaarde is voor een hogere eis.

In discussies is niet altijd helder om welke samenleving en welke van de functies het gaat. Het 'denken vanuit een bepaald beeld voor de ene functie' geeft een heel andere kijk op de eisen aan beroepen, behoefte van de arbeidsmarkt en het aanbod van groen onderwijs dan 'denken vanuit een ander beeld over dezelfde of een andere functies'. Dit feit vergroot de kans op verschillende uitkomsten bij de articulatie van de behoefte aan beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING...

Het maatschappijbeeld van Voedsel en Groen is en blijft complex omdat het kenmerken heeft en zal houden van de agrarische, de industriële en de genetwerkte samenleving.

Er is inhoudelijk een groot verschil tussen wat de actualiteit van de politiek voor Voedsel en Groen is en wat de basis van het initieel en leven lang leren is: een verschil als tussen de slagroom en de basis van de taart, of mogelijk het verschil tussen gebak en grondstoffen voor gebak.

3.2 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN HET BEROEPSONDERWIJS

Deze paragraaf gaat in aansluiting op de hierboven beschreven maatschappelijke veranderingen dieper in op de ontwikkeling van het beroepsonderwijs in Nederland. Het doel is inzichtelijk te maken hoe verschillend beroepsonderwijs kan worden gezien.

Opleiden voor het beroep is een opgave van alle tijden. Goudswaard (1981) geeft daarvan een uitvoerig verslag met de beschrijving van de ontwikkeling van de tekenschool van 1817 die in het midden van de 19^e eeuw de basis legde voor het Nederlandse beroepsonderwijs. Het opleiden van mensen voor arbeidsdifferentiatie vroeg in het begin van de 19^e eeuw een ander soort vorming en het beroepsonderwijs heeft daaraan invulling gegeven. In feite stond de tekenschool op de grens van de agrarische, ambachtelijke samenleving en de industriële samenleving.

Wij constateren dat thans door de overgang van industriële naar genetwerkte samenleving de eisen aan opleidingen geleidelijk weer veranderen. Het karakter van de aansluitingsproblematiek is daarom ook aan het veranderen. Het succes van toen is mogelijk geen garantie voor succes van nu.

Niet altijd legt het beroepsonderwijs - zo is de kritiek sinds 1970 - de basis voor het vinden en houden van passend werk. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kunnen onvoldoende aansluiten: conjunctureel of structureel, kwantitatief of kwalitatief en verschillend voor sectoren en voor doelgroepen; hierbij treden substitutie-, verdringings- en interactie-effecten op (De Grip & Dekker, 1993).

In al die gevallen wordt het beroepsonderwijs aangesproken om de fricties op te lossen. Hiervoor geldt het containerbegrip van de verbetering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt. Er is een analytische weg ontworpen om de aansluiting methodisch te lijf te gaan. Beroepenanalyse, beroepsprofielen, kwalificatiestructuur en leerplanontwikkeling zijn belangrijke stappen van de zogenaamde koninklijke weg voor de afstemming van onderwijs en arbeidsmarkt. Er is echter ook kritiek: de beschrijvingen van probleem en oplossing zijn erg algemeen waardoor ze fricties generaliseren (Brandsma, 1993). De koninklijke weg is in deze tijd extra problematisch omdat er ten onrechte - doch breed verspreid - van zekerheden wordt uitgegaan, passend bij de industriële samenleving, die in de genetwerkte samenleving mogelijk niet meer bestaan.

1. Tegen beter weten in is een algemeen uitgangspunt dat het beroepsonderwijs met diploma's 1:1 opleidt voor functies. In de praktijk is de eerste baan in circa 60% van de gevallen passend bij het diploma. Positief geformuleerd zeggen we dat de uitwijkmogelijkheden per diploma laag of hoog zijn. Of we meten dat de spreiding van beroepsklassen groot is. De Gini-Hirschman indicator varieert van breed (0,96 voor havo/vwo) tot smal (0,55 voor dier-/ genees-/ tandheelkunde; ROA, 1992).

Hoofdstuk 3

2. De koninklijke weg veronderstelt voorspelbare en stabiele beroepskenmerken. De beroepsvereisten zijn echter niet stabiel en veranderen sterk in de tijd, afhankelijk van de dynamiek van markten en de snelheid van technologische ontwikkeling. Na vijf jaar is de inhoud van een ingenieursopleiding verouderd (Weggeman, 2000). Dit blijkt ook uit de carrière van mensen; vijf jaar na het behalen van een diploma werkt nog slechts 25% in een functie die 1:1 bij het diploma past.

De ontwikkeling van gedetailleerde kwalificatiestructuren gaat ondanks deze kritiek door.

Noodgedwongen reageren bedrijven wel op de veranderlijkheid van beroepen. Bedrijven vernieuwen onder de titel een leven lang leren de functies van werknemers. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat werken en leren samen gaan en dat er aan het leren dus geen einde komt.

Door deze ontwikkelingen is de erkenning van verworven competenties (EVC) door werken belangrijk geworden.

Het is duidelijk dat een basisberoepsopleiding niet de initiatie voor werk is die in lengte van dagen meegaat en een langdurige garantie is voor passend werk. Het leven lang leren komt centraal te staan en niet het onderwijs als instituut dat aan de basis alles veilig stelt. Dit brengt ons terug bij Goudswaard die de keuzen analyseerde die gemaakt werden bij de vormgeving van beroepsonderwijs in de 18^e eeuw.

Afgezien van de aansluitingsproblematiek is Goudswaard (1981, p. 269) buitengewoon kritisch over de vorm die het beroepsonderwijs kreeg; het lager beroepsonderwijs bleef in 1968 gescheiden van algemeen vormend onderwijs en het was niet mogelijk om door te stromen naar middelbaar onderwijs. Het bleef standenonderwijs. Het algemeen onderwijs is voor de intellectuelen en het beroepsonderwijs voor de werkers.

Met de inrichting van het vmbo is de verbinding wel gelegd, maar het vraagstuk blijft actueel omdat de koppeling die in het vmbo gelegd is met een theoretische, een gemengde en een beroepsgerichte leerweg, de kiem van scheiding in zich draagt.

Het standpunt van Goudswaard maakt duidelijk dat het vinden van passend werk niet alleen een kwestie is van een betere aansluiting van (beroeps)onderwijs en arbeid. Een culturele laag dieper ligt de keuze voor (beter betaalde) intellectuele arbeid, waarvan het algemeen onderwijs het symbool is en het (vuile en gevaarlijke) ambachtelijke werk, waarvan het beroepsonderwijs het symbool is.

Goudswaard (1981) adviseert de 'historisch verklaarbare, maar achterhaalde structuur en inhoud van het onderwijs te herzien, op basis van de volgende definitie:

'algemeen onderwijs is onderwijs, dat gericht is op een algemene vorming, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante cognitieve en motorische - inclusief manueel-technische - potenties en begaafdheden van de leerlingen, en die bovendien beroepsoriëntatie mogelijk maakt.'

Duidelijk is dat Goudswaard het scheiden van beroeps- en algemeen onderwijs bestrijdt. In Noorwegen bijvoorbeeld is deze scheiding niet gemaakt.

De drievoudige doelstelling van initieel leren kan in onze tijd niet serieus genoeg genomen worden:

1. persoonlijke ontwikkeling;
2. maatschappelijke ontwikkeling; en
3. beroepsvorming (gericht op krijgen en houden van werk).

Daarbij is 1) het niet enkel de curriculaire inhoud met bijpassend didactiek van belang, maar 2) ook het initieel leren naast leven lang leren en 3) het imago van leren in algemeen en beroepsonderwijs⁶.

En omdat de voorbereiding op een leven lang leren zo belangrijk is gaat het niet enkel om de klassieke doelmatigheidscriteria van doelgerichtheid (kwalificatiestructuren) en doelmatigheid (intern rendement) van opleidingen. Belangrijk is ook attractiviteit van onderwijs; plezierige schoolse ervaringen zijn een voorwaarde voor leven lang leren en om zin te hebben in om-, bij-, en herscholing.

Het is echter moeilijk met kans op succes in samenhang de drie doelstellingen en de drie randvoorwaarden voor leren samen op de bestuurlijke agenda te brengen. Dilemma's die afgewogen dienen te worden inzake vernieuwende doelen en arrangementen zijn door Geerligts & Nieuwenhuis (2000) beschreven.

CONCLUSIE

De samenleving waarin wij leven is geen gegeven, zij ontwikkelt, dat is hierboven toegelicht. Ook functies van overheden veranderen in de tijd; zie de ontwikkelgang van LNV. De vorm van beroepsonderwijs

⁶ "De initiële attitude van veel jongeren ten aanzien van techniek is overwegend positief. Het is uitdagend, constructief en spreekt tot de fantasie. Gebleken is dat de in aanleg positieve attitude op latere leeftijd plaats maakt voor een afwijzende houding. Deze omslag heeft tal van redenen, maar is mede te verklaren doordat jongeren tussen de vijf en vijftien jaar amper meer concrete en positieve ervaringen opdoen met techniek - zeker niet in de schoolse omgeving" (Axis, 2001).

Hoofdstuk 3

is evenmin een gegeven, het is de uitkomst van een aantal historische beslissingen die samenhangen met de aard van de samenleving en de functie van overheden in een bepaalde tijd.

De beroepskeuze, de aansluiting op de arbeidsmarkt en het vermogen om werk te houden vertegenwoordigen inhoudelijke probleemvelden die een kruisvuur over het beroepsonderwijs leggen. Van scholen wordt ook gevraagd in te spelen op de verwachting dat de vraag naar kwalificatie in toenemende mate veranderlijk is. De toeleiding naar de passende opleiding - het loket -, de organisatie en realisatie van een aantrekkelijke leerweg - het aanbod -, en de toeleiding naar passend werk en employability advies - het impresariaat -, zijn drie functies om de arbeidsvoorziening in de genetwerkte samenleving te versterken.

In organisatorisch opzicht moet aanbod flexibel zijn naar plaats, tijd en persoon. In didactisch opzicht moet worden aangesloten bij elke combinatie van leren en werken: maatwerk is instructivistisch en/of constructivistisch afhankelijk van type kwalificatie, persoonlijke ervaring of type leerweg.

De huidige discussie over de vernieuwing van het beroepsonderwijs wordt echter op onderdelen van deze problematiek gevoerd: soms vanuit een politieke, dan bestuurlijke, soms organisatorische en ook vanuit een uitvoerende invalshoek. De aanpak is versnipperd, een systeeminnovatie is gewenst.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Inhoudelijk denken over leren lijkt meer bij voorbereiden op werken aan de lopende band te horen dan bij voorbereiden op werken in een dynamische omgeving. In toenemende mate lijkt in het (bijvoorbeeld technische of 'voedsel en groen') onderwijs inhoud een voertuig en een voorwaarde om wat 'hogers' te leren. Dat hogere is niet avo en ook niet vakmanschap (de oude tegenstelling uit de industriële samenleving). Het is mogelijk kunnen intreden in de arbeidsmarkt - dat wil zeggen toegang hebben tot bepaalde werkgemeenschappen, kunnen leren of een vakgebied aanvoelen en leuk vinden⁷.

Avo gaat teveel over abstracties en vakmanschap is snel verouderd, toekomst gerichte inhoudelijke sturing moet over iets hogers gaan. Het is niet helder hoe dat hogere in doelen, leerplannen, didactiek en toetsen vorm kan krijgen.

⁷ Mogelijk vraagt de genetwerkte samenleving van mensen gevoel voor dynamische kwaliteit (zie Robert Pirsig: Zen en de kunst van het motoronderhoud; Pirsig vindt avo een statische kwaliteit en liefde voor het vak de kern van competentie).

3.3 TYPERING VAN DE KERN VAN DE KWALIFICATIEBEHOEFTE

De kern van de kwalificatiebehoefte wordt in Nederland, Europa en OESO-lidstaten in het algemeen gezien als een aansluitingsprobleem: dat is het korte termijn aspect van de klassieke derde doelstelling van beroepsonderwijs (zie # 3.2). Dit betekent dat het beroepsonderwijs gedomineerd wordt door opvattingen over *werk, werk en nog eens werk*. Tegelijk is er impliciet kritiek op dit paradigma. Hierna worden beide invalshoeken behandeld; hierbij wordt ook de relatie gelegd met het actuele inhoudelijke beleid voor Voedsel en Groen.

3.3.1 HET OVERDREVEN STREVEN NAAR AANSLUITING

Beroepsonderwijs is er voor de persoonlijke en maatschappelijke vorming en de voorbereiding op het beroep. De tijd die daarvoor wordt uitgetrokken is sinds 1950 enorm gegroeid.

De invulling van de doelen en de verlenging van schoolduur wordt gerechtvaardigd door de gedachte dat het om een maatschappelijke investering gaat, die later weer dik wordt terug verdiend. De een denkt meer aan het korte termijn rendement van de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. De ander verwacht op de lange termijn rendement van investeren door employability.

Gedekt door de diffuse derde doelstelling van het beroepsonderwijs klaagt het bedrijfsleven sinds de jaren '70 over de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. De eerste kwaliteitsimpuls voor een betere aansluiting was de verbetering van de stage. Later kwam er een tweede veel indringender impuls, die van de autonomie vergroting. Zij kwam op gang met de HOAK-nota voor hbo en werd voor het mbo afgesloten met de WEB, 1996. De twee sporen van de WEB zijn: 1. vergroting van de autonomie van de scholen zodat zij maatwerk kunnen leveren (1990) en 2. nieuwe kwalificatiestructuren met omschreven onderwijsdoelen als antwoord op de veranderingen in bedrijven en in de samenleving (1995).

Rond 2000 wordt in het kader van het kennisdebat het accent verlegd van aansluiting naar een leven lang leren, en daarmee naar de lange termijn interpretatie van de 3e doelstelling van beroepsonderwijs.

De SVM en ook de WEB hebben een hybride boodschap: vergroting van autonomie enerzijds en concrete eindtermen anderzijds. De vergroting van autonomie verruimt de mogelijkheden van scholen tot interactie, en past in de genetwerkte samenleving. Concrete eindtermen daarentegen gaan er vanuit dat de kwalificatiebehoefte te voorspellen is en dat het aanbod op de arbeidsmarkt te regelen is. Aan de knoppen willen draaien past in het beeld van de industriële samenleving met zijn lopende band.

Hoofdstuk 3

Het hinken op industriële en genetwerkte gedachten bij doelen voor beroepsonderwijs heeft geleid tot een hoop gedoe rond eindtermen, kwalificaties, kerndoelen, sleutelkwalificaties en competenties. Het lijkt de bedoeling om in één definitie twee dilemma's op te lossen: de korte en de lange termijn doelstelling (aansluiting en employability), dit in concrete context en gedecontextualiseerd (herkenbaar, resp. toekomstgericht). Voorlopig heeft de combinatie korte termijn met contextuele termen gewonnen: de aansluiting en herkenbaarheid staan voorop.

Wat is de kern van de kwalificatiebehoefte?

De kwalificatiebehoefte is complex: het gaat om aansluiting en om employability, het gaat om theoretische kennis, om vakmanschap en om kenmerken van competentie (zoals liefde voor het vak, affiniteit tot de beroepsgroep, positieve houding tot leven lang leren).

3.3.2 'VOEDSEL EN GROEN' EN KWALIFICATIE

De essentie in de nota Voedsel en Groen (LNV, 2000) is het beroep op maatschappelijk verantwoord ondernemen. De nota vraagt van de productielandbouw om uit het maatschappelijk isolement te komen en plaatst productie in de context van voedsel en groen; het vraagt structureel aandacht voor ethiek, omgeving (ecologie, landschap en biodiversiteit) en levensduur (duurzaamheid en kwaliteit) en laakt eenzijdig streven naar technologische vooruitgang en economische ontwikkeling.

Fischler, de Europese commissaris voor landbouw, heeft zich op soortgelijke wijze als de commissie Wijffels uitgelaten: landbouwsubsidies ter bescherming van de markt moeten worden afgebouwd en deels gebruikt worden voor de versterking van duurzaamheid.

Het Oostenrijk van Fischler heeft daarvan een mooi voorbeeld. Alpenweiden moeten behouden blijven om erosie van de bergen te voorkomen en dat kan alleen met kleinschalige landbouw. Er is een bepaling dat het aantal hotelbedden in een dal koppelt aan de activiteiten van bergboeren. De hoteleigenaren sponsoren daarom de bergboeren.

In lijn met de beleidsnota heeft de commissie Wijffels een visie op de toekomst van de veehouderij uitgebracht. In deze visie wordt een nauwe relatie gelegd tussen ecologische, sociale en economische duurzaamheid. Het welzijn van dieren, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de betekenis van voedsel en ruimte zijn een zorg van producent en consument. De verantwoorde voedselproductie is een verantwoording van het (gezamenlijke) bedrijfsleven en van burgers

De beleidscontext van onderwijs voor Voedsel en Groen

(ook als consument). Duurzaam voorzien in voedsel en ruimte vergt een brede maatschappelijke transformatie; met deze voorwaarde in beeld is het advies van Wijffels geen utopie.

Voor de borging van Voedsel en Groen moet de samenleving in de breedte dus nog het een en ander ontdekken en leren. De productie van een moer ligt minder gevoelig dan die van een krop sla. Dit wordt geïllustreerd door de snelheid waarmee voedselconcerns hun waar uit de schappen van winkels verwijderen. Ook dierziekten roepen emoties op die dieper gaan dan crises met textiel of andere industriële producten. Landbouwproducten zijn door de manier waarop ze (door, in en afhankelijk van de natuur) geproduceerd en (door op te drinken en eten) geconsumeerd worden niet hetzelfde als industriële waar.

Hoe kan in navolging op landbouw binnen 'voedsel en groen' het beroepsonderwijs in een maatschappelijke context worden geplaatst? Deze vraag leidt tot een heroverweging van de probleemstelling zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.

De vraag is oorspronkelijk gesteld in termen van inhoudelijke sturing en was gericht op het beroepsonderwijs sec. In de vraagstelling ligt de nadruk op het initieel leren. De wensen ten aanzien van leven lang leren en maatschappelijk inbedding leven wel maar deze zijn vooral gedacht als aspecten van uitvoering. Deze perceptie van de vraag is voorgesteld met de eerste kolom in figuur 2. Funderend onderwijs (FO), beroepsonderwijs (BO) en werk (W) worden als apart aan te sturen onderdelen gezien van een systeem, werkend als een lopende band. Het beroepsonderwijs is een helder afgebakend deel van de lopende band en het diploma van het beroepsonderwijs geeft toegang tot het volgende station: arbeidsmarkt en werk.

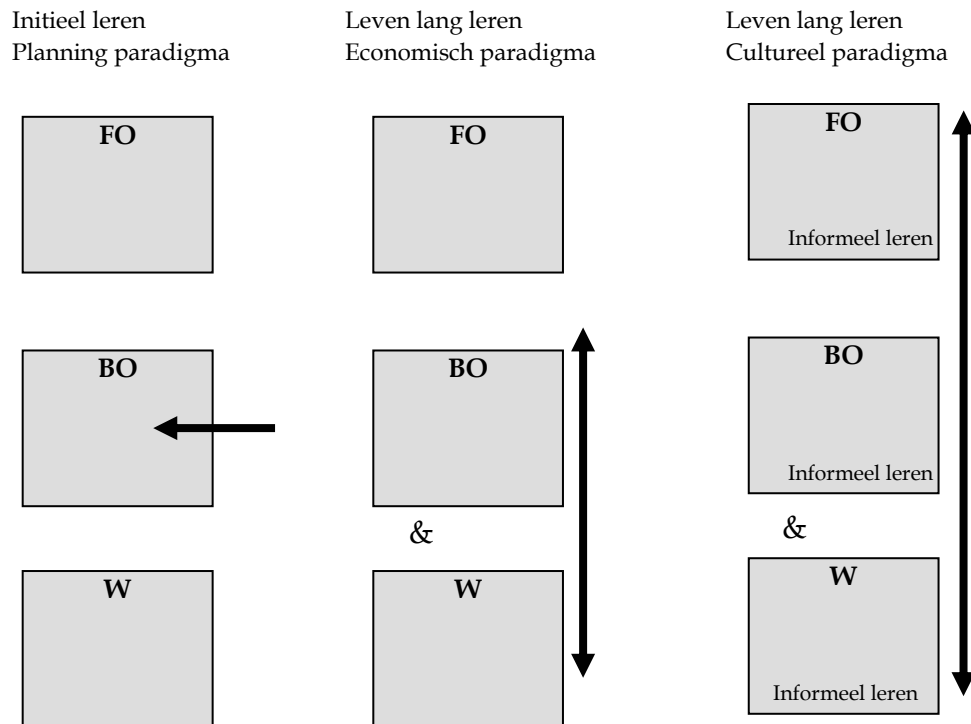
Het beeld verandert als rekening wordt gehouden met de dynamiek op de markt van goederen en diensten. Gaan we uit van dynamiek die structureel is, dan worden daardoor taken, functies en beroepen structureel veranderlijk. Dit leidt tot de notie dat een leven lang leren voor ieder nodig is. Door leren en werken te verbinden verliest het diploma aan betekenis, als markering van een fase. Vanuit het doelmatigheidsoogpunt wordt echter nog steeds met een economisch criterium gekeken naar het leren. Dit is met de middelste kolom in figuur 2 uitgetekend.

Het beeld verandert nogmaals als de essentie van Voedsel en Groen wordt meegenomen. Vanuit dat beleidsconcept moet niet vanuit een

Hoofdstuk 3

economisch oogpunt naar het leren worden gekeken maar vanuit een sociaal-cultureel oogpunt. Dat houdt in dat een inhoudelijke verbinding gelegd moet worden naar het algemeen vormend onderwijs, met name het funderend onderwijs (FO). In de rechterkolom van figuur 2 is de relatie tussen funderend onderwijs, beroeps- onderwijs, en leren en werken aangegeven. Dit sluit aan bij de gedachten die Goudswaard (# 3.1) uit de 18^e eeuw aanhaalt, en bij de standpunten die Axis (2001) verduidelijkt met haar verwijzing naar de inbedding van het (technisch) beroepsonderwijs in het algemeen vormend onderwijs, zoals in Noorwegen.

Figuur 2: Drie beelden van de maatschappelijke inbedding van beroepsonderwijs



Het planningsparadigma “regelen met inhoud van BO” verliest door de veranderende visies geleidelijk aan betekenis. Dat wordt in figuur 2 zichtbaar: centrale planning maakt van links naar rechts ruimte voor agendavorming door interactie. Interactie over competenties wordt

De beleidscontext van onderwijs voor Voedsel en Groen

globaal van aard, waarbij inhoud en voorwaarden tegelijkertijd aan de orde zijn.

WAT IS DE KERN VAN DE KWALIFICATIEBEHOEFTE ...

Het huidige accent op de kwalificatiebehoefte voor Voedsel en Groen is niet de theorie en het vakmanschap van economie en technologie maar een aantal kenmerken van maatschappelijk ondernemerschap (de competentie om aansluitend op maatschappelijke behoeften een vorm te vinden voor productie, bewerking en consumptie van Voedsel en Groen). Dit maatschappelijk ondernemerschap krijgt een culturele bedding door vorming in het funderend onderwijs.

CONCLUSIE

In een netwerksamenleving gaan werken en leren samen en is een leven lang leren nodig. Wat betekent dat dan voor het planmatige initiële beroepsonderwijs uit de industriële samenleving?

Duidelijk is dat een focus op beroepskwalificatie tot een eenzijdige gerichtheid op productiviteit en economische ontwikkeling kan leiden; de landbouw met een planmatig en slagvaardig onderzoek, voorlichting en onderwijs kon daardoor snel grote hoogte en eenzijdigheid bereiken.

De nota Voedsel en Groen neemt afstand van deze eenzijdige benadering. Dit betekent dat voor het beroepsonderwijs een brede culturele inbedding vereist is. Een beleid waar behalve de toeleiding naar de arbeidsmarkt (aansluiting) en het behoud van werk (employability) ook de maatschappelijke context de vereiste aandacht krijgt. Een breder beroepsonderwijs dus.⁸

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Het is nodig het belang van actuele inhoud te relativeren en ruimte te geven om voor te bereiden op het structureel dynamische karakter van veranderen en een context van onzekerheid inzake functie-eisen. Een toekomstgericht beleid stimuleert leren waarin meer dan thans het geval is de economische waarden in evenwicht zijn met sociale en ecologische waarden. Opleiden voor een context van onzekerheid maakt minder rigide onderscheid tussen initiële programma's en een (nog niet transparant) programma-aanbod voor leven lang leren.

⁸ Naast het beleid in de richting van beroepsbeoefenaren is er ook beleid vereist dat voor alle burgers gericht is op het ontdekken en leren van aspecten van duurzaamheid van Voedsel en Ruimte. Het is immers water naar de zee dragen om ondernemers aan te spreken op maatschappelijke verantwoordelijkheden als de maatschappelijke vraag ontbreekt.

Hoofdstuk 3

3.4 HET MAATSCHAPPELIJK KRACHTENVELD

De opvattingen (waarden, belangen en feiten) van de betrokkenen over de probleemdefinitie in # 3.1 t/m 3.3 vormen het maatschappelijk krachtenveld. Het krachtenveld bepaalt op zijn beurt de politieke vraagstelling (hoofdstuk 4).

Het maatschappelijk krachtenveld rond het beroepsonderwijs wordt opgespannen door geluiden van leerlingen, studenten en ouders als gebruikers, van vertegenwoordigers van bedrijven en overheden als belanghebbers, van docenten en schoolleiders als uitvoerders, van mensen die als adviseur, ondersteuner, onderzoeker of anderszins beschouwen vanuit de zijlijn.

Dat het krachtenveld wordt opgespannen door geluiden en niet door partijen is niet neerbuigend of geringschattend bedoeld. Integendeel het is volkomen begrijpelijk dat een heldere en consistente articulatie van waarden, belangen en feiten over de kwalificatievraag ontbreekt.

Bijvoorbeeld, de waarde-oriëntatie van een varkenshouder kan het plezier zijn van het werken met dieren. Zijn belang kan zijn dat hij er de kost mee verdient. Een feit kan zijn dat door technologische of economische omstandigheden waarde en belang geen van beide uit de verf komen.

Maar de ene varkenshouder is de andere niet. Er zijn nu bedrijven waar de varkens nog net niet de wc doortrekken, maar waar verder de afvoer van mest op dezelfde manier gaat als in woningen. Voor zo'n bedrijf stammen stankcirkels uit een andere tijd en kunnen mogelijk wel verdwijnen. Dan zijn we in dit gebied van een hoop ellende af en gelden andere uitgangspunten voor het gebruik van ruimte.

Het voorbeeld maakt duidelijk dat (zicht op) technologie de structuur van maatschappelijke vraagstukken drastisch kan veranderen. Het zicht op en het vertrouwen in technologie verschilt van burger tot burger, producent of consument.

Dit komt door het vat vol tegenstrijdigheden in het eerste deel van dit hoofdstuk, door verschillen in de beleving van de veranderingen als gevolg van verschillende posities en situaties en in wat de korte en lange termijn belangen zijn. Er zijn dus ook geen partijen aan te wijzen met eenduidige standpunten.

Bijvoorbeeld, het bedrijfsleven denkt niet eenduidig over het kwalificatievraagstuk. Het industrieel bedrijfsleven heeft de neiging de lange termijn doelen en de competenties belangrijker te vinden. Het MKB legt in het algemeen meer nadruk op vakmanschap - een hamer kunnen vasthouden - en op aansluiting. Maar er zijn verschillen tussen branches en tussen bedrijven in branches.

Waarden, belangen en feiten kunnen strijdig zijn binnen een persoon, tussen de leden van een beroepsgroep en tussen beroepsgroepen en de samenleving. Een advies als dat van Wijffels vergt daarom een langdurige dialoog - leerprocessen - om nieuwe perspectieven samen te kunnen delen.

De landbouw staat voor grote omslagen en er moet vanuit nieuwe perspectieven worden gehandeld. Zodra die perspectieven breed worden gedeeld is er sprake van draagvlak. Dit is een kwestie van alle burgers, producenten en consumenten. De ontwikkeling van draagvlak vergt het doorlopen van leerprocessen. Die leerprocessen doorloopt een ieder in eigen tempo, ze lopen daardoor uit fase. De een is er verder mee dan de ander: het gevolg is dat burgers tijdens de omslagen zeer uiteenlopende standpunten innemen over de betekenis van Voedsel en Groen.

Duidelijk is dat de huidige kwalificatiestructuren als beschrijving van de kwalificatiebehoefte tekort schieten. Daar komt bij dat het overleg in het poldermodel de dynamiek van de beroepsontwikkeling niet bijhoudt. Een ander kritiekpunt is dat het detail waarin de beroepen worden beschreven leidt tot fragmentatie (en tot verstarring). Een regeling uit de industriële samenleving lijkt niet zo goed te werken in de netwerksamenleving.

Een zwakte van de kwalificatiestructuur is dat docenten te traag reageren op de actualisering van kwalificaties; docenten vragen zich daarbij af of zij de kwalificatiestructuur moeten zien als een voorschrift, een agenda of een aanwijzing voor navigatie⁹. In het licht van welke samenleving is de informatie uit de kwalificatiestructuur relevant? Is het in de dominantie van de industriële samenleving een voorschrift, of is het in het perspectief van de netwerksamenleving een agenda of een aanwijzing voor navigatie?

Wij constateren dat er verwarring is over het probleem en over de betekenis van maatregelen.

CONCLUSIE

De conclusie is dat het krachtenveld sterk verdeeld is en in wezen krachteloos. De veelvormigheid waarmee kwalificatiestructuren in het beroepsonderwijs zijn vormgegeven zijn expressies van de mix van wereldbeelden die toevallig was vertegenwoordigd in de overleggroep die voor dat ene onderdeel verantwoordelijk was.

Het beroepsonderwijs is echter slechts een deel van het ontdekken en leren dat nodig is om Voedsel en Groen een nieuwe maatschappelijke

⁹ Navigatie is opgevat zoals A. Cornelis dat beschrijft in *De vertraagde tijd* (1999).

Hoofdstuk 3

bedding te geven. Het is een kwestie van beroepsbeoefenaren en van burgers. Het gaat om initieel en om leven lang leren.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Over de kwalificatiebehoefte is het maatschappelijk krachtenveld zeer verdeeld; er is daardoor weinig draagvlak te vinden voor zeer concrete inhoudelijke punten. De aanbeveling is om de discussie over de kwalificatiebehoefte van een sector niet te richten op gedetailleerde eisen aan curriculuminhouden, maar op het organiseren van maatschappelijke motivatie om in de sector economisch actief te worden en op het debat over eisen aan economisch functioneren ("license to produce"). Dit biedt de kans om zicht en greep te krijgen op de gevolgen van de dynamische, maatschappelijke ontwikkelingen op de kwalificatiebehoefte. Dit is op zijn beurt belangrijk en sturend voor schoolkeuze, programma-aanbod en werking van de arbeidsmarkt.

4 Beleidsruimte

Nu de probleemstelling en het maatschappelijk krachtenveld ten aanzien van de kwalificatiebehoefte beschreven zijn, is er een beeld gegeven van de externe realiteit voor beleid (zie de eerste kolom in figuur 1 in hoofdstuk 2). De volgende stap is te analyseren wat er toe doet bij de politieke stellingname en beleidsrealisatie. Het eerste punt is vast te stellen om welk type beleidsprobleem het gaat bij de sturing van het beroepsonderwijs.

4.1 TYPEN VAN BELEIDSPROBLEEM

Welk is het type beleidsprobleem en wat is de beleidsruimte in een situatie waarbij het krachtenveld zeer verdeeld is over de probleemstelling? Wat is publiek mogelijk en nodig als de waardenoriëntaties, de belangen en de feiten rond een issue zeer verdeeld zijn?

Beleidsproblemen verschillen wat betreft structurering. De mate waarin een probleem gestructureerd is, bepaalt het meest geschikte type beleid. Structuur hangt af van twee factoren; het is enerzijds de mate waarin er overeenstemming bestaat in het krachtenveld over de benodigde kennis en oplossingen (causale aspecten, de feiten) en anderzijds over de in het geding zijnde normen en waarden (Hisschemöller, 1993).

Hieronder zijn vier typen van beleid onderscheiden afhankelijk van de mate van overeenstemming over feiten en/of waarden in het krachtenveld. De vier typen beleid zijn in Figuur 3 samengevat.

Gestructureerde beleidsproblemen

Bij gestructureerde problemen is er consensus over in het geding zijnde feiten én waarden, er is één politieke actor en er is een dominante inbreng van specialisten die de kwestie technisch kunnen afhandelen. Een voorbeeld is het kadaster: de waarde van de registratie van eigendommen en de technische vormgeving van handhaving zijn onomstreden. Bij een gestructureerd probleem behoort de afhandeling tot de dagelijkse routine werkzaamheden van het openbaar bestuur. Dit is het type beleidsprobleem *regelen*.

Ongestructureerd beleidsproblemen

Bij het ongestructureerde beleidsprobleem is er conflict over zowel feiten als waarden. In de paragraaf over het krachtenveld is dit met voorbeelden uit de varkenshouderij toegelicht. Bij de uitbraak van mond- en klauwzeer blijkt bijvoorbeeld dat het op economische

Hoofdstuk 4

waarden gebaseerd beleid - het doden van dieren die de kans op ziekte-uitbreiding vergroten - op grote weerstanden stuit in de samenleving. Over de mogelijkheden van technische oplossingen zoals vaccinatie is men het niet eens. Het beleidsproces om het vraagstuk op te lossen wordt gekenmerkt door participatie: iedereen moet eigenlijk meedoen. Er ontwikkelt zich een breed debat, specialisten brengen argumenten in discussie en voeren een leerproces, en zij hebben geen positiemacht. Dit is het type beleidsprobleem *leren*.

Figuur 3: Feiten en waarden als determinanten voor type beleidsprobleem (Hisschemöller, 1993).

Overeenstemming over feiten	Overeenstemming over waarden	
	Ja	Nee
Ja	<i>Gestructureerd probleem</i> <i>Beleid: regelen</i>	<i>Matig gestructureerd probleem</i> <i>Beleid: pacificeren</i>
Nee	<i>Beleid: onderhandelen</i> <i>Matig gestructureerd probleem</i>	<i>Beleid: leren</i> <i>Ongestructureerd probleem</i>

De matig gestructureerde beleidsproblemen

Hiervan zijn twee typen.

Wanneer er geen overeenstemming is over feiten en wel over waarden is er sprake van een matig gestructureerd probleem. Men is het er bijvoorbeeld over eens dat voor publieke doelen belasting geheven wordt. Als het op de feitelijke verdeling van dat geld aankomt zijn de meningen verdeeld. Elk jaar wordt er in de politiek over de begroting onderhandeld over de evenwichtige (her)verdeling. Dit is het type beleidsprobleem *onderhandelen*.

Een tweede vorm van een matig gestructureerd beleidsprobleem speelt als er overeenstemming is over feiten, maar niet over waarden. Het basisonderwijs is daarvan een voorbeeld. Over de feitelijke eisen die aan vaardigheden gesteld worden en andere concrete doelen is men het in grote lijnen eens. Over de waarde-oriëntatie van het onderwijs is men het in Nederland structureel oneens; artikel 23 van de Grondwet regelt op dit punt de vrijheid van inrichting van onderwijs. Hiermee is de waardentegenstelling gepacificeerd en is escalatie voorkomen. De Sociaal Economische Raad is een pacificator pur sang. We spreken van een 'herenakkoord' bij pacificatie tussen marktpartijen. Dit is het type beleidsprobleem *pacificeren*.

CONCLUSIE

Met ongestructureerde beleidsproblemen is niet zoveel aan te vangen behalve dan het open debat om over waarden, belangen en feiten te leren en op onderdelen overeenstemming te krijgen. Voor gestructureerde en matig gestructureerde beleidsproblemen zijn methodische aanpakken voorhanden.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

De inhoudelijke sturing van beroepsonderwijs spitst sinds tien jaar toe op de articulatie van de kwalificatiebehoefte. Dit is een issue waarover de meningen verdeeld zijn. Wat is de behoefte op korte en lange termijn en aan invulling met theorie, vakmanschap of brede competentie?

Vanwege het verdeelde krachtenveld is de inhoudelijke sturing van het beroepsonderwijs een mogelijke optie voor de aanpak van een ongestructureerd beleidsprobleem; in hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd hoe het vraagstuk in Nederland feitelijk is belegd. Vanwege de ongestructureerdheid van de kwalificatiebehoefte is het moeilijk om een concreet inhoudelijk beleid te voeren; een beleid van regelen ligt het verst buiten bereik; mogelijk zijn er kansen voor beleid van onderhandelen of beleid van pacificeren.

4.2 BENUTTING VAN BELEIDSRUIMTE IN INTERNATIONALE CONTEXT

In deze fase van de analyse wordt gezien hoe de aansturing van beroepsonderwijs en van agrarisch beroepsonderwijs in andere moderne staten is belegd.

Hieronder zijn de systemen kort getypeerd, om daarna in te gaan op het type sturing.

Het beroepsonderwijs in enkele OESO-landen

Crouch, Finegold & Sako (1999) beschrijven de werking van de systemen in Frankrijk, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Japan en USA. Daarbij maken zij onderscheid tussen vijf dominante vormen die in combinaties voorkomen: directe sturing door de staat (Frankrijk, Italië, Zweden en Verenigd Koninkrijk), corporatistische netwerken (Duitsland), lokale bedrijfsgebonden netwerken (Italië), institutionele bedrijven (Japan, Frankrijk, Zweden en Duitsland) en vrije markt (Verenigd Koninkrijk en VS).

Hun conclusie is dat geen van de vijf dominante vormen een krachtenveld wordt gemobiliseerd dat effectief in staat is vorm te geven aan de dynamische vernieuwing van het beroepsonderwijs. Een publiek gefinancierd en gestuurd bestel leidt bijna onvermijdelijk tot een grote discrepantie tussen opleiding en bedrijf: het traag

Hoofdstuk 4

volgende onderwijs. Vooral in tijden van snelle technologische ontwikkelingen is dat een handicap.

Daarnaast gaat overheidssturing volgens deze auteurs gepaard met (het imago van) traag vernieuwen. Anderzijds realiseren sterk marktgestuurde systemen voor beroepsonderwijs geen effectieve en breed gespreide postinitiële scholing; de auteurs zijn in feite somber over de mogelijkheden om effectieve sturing van een leven lang leren te realiseren.

De standpunten van Crouch e.a. zijn aanleiding om nauwkeuriger te kijken naar de aansturing van (agrarisch) beroepsonderwijs in enkele ons omringende grote landen.

Het Franse model

Het Franse systeem voor beroepsonderwijs lijkt meer op dat in Nederland dan het Engelse of Duitse systeem. Het Franse middelbaar beroepsonderwijs heeft de niveaus 1, 2, 3 en 4, er is een ontwikkeld leerlingwezen naast de (dominante) dagscholen. Men is in het agrarisch beroepsonderwijs vroeg met modularisering begonnen, de modules zijn met schoolvakken opgebouwd (Geerligts, 1999; pp. 105-106). Het Franse stelsel van hoger beroepsonderwijs is zeer gedifferentieerd op het niveau van (gerenommeerde) instellingen (Wijnaendts van Resandt, 1991; 101-137) en door de externe differentiatie mogelijk het meest complex in Europa.

Frankrijk: de centrale sturing en inzet van expertise.

De ontwikkeling en sturing van het Franse landbouwonderwijs is op een degelijke manier beschreven door Boisanté & Jouve (1989). Het dominante element in de Franse centralistische aanpak is de voorspelling van de toekomstige behoefte aan kwalificaties door experts. De curriculumontwikkeling op basis van theoretische analyse is door Goodlad (1979) beschreven.

Frankrijk: regelen.

Het in Frankrijk gekozen uitgangspunt voor ontwikkeling en sturing van het beroepsonderwijs veronderstelt dat de behoefte op de markt van kwalificaties voorspelbaar is en dat die behoefte uniform is. Op basis van deze veronderstelling wordt het beroepsonderwijs centraal geregeld.

In het Franse beroepsonderwijs is in de traditie van de Franse Revolutie veel ruimte gemaakt voor de ontwikkeling van de mens en van de burger; meer dan in het Duitse systeem en radicaal meer dan in het Angelsaksische systeem.

Het type beleidsprobleem regelen: sterkte en zwakte.

Regelen veronderstelt dat het beleidsprobleem gestructureerd is; met andere woorden alle spelers in het krachtenveld van het beroeps- onderwijs zijn het eens over feiten, belangen en waarden en zij accepteren één politieke actor als de verantwoordelijke. Dit standpunt is het gemakkelijkst vol te houden met een invulling van algemene schoolvakken; het is geen toeval dat Frankrijk met het formuleren van competenties niet zo populair is.

De sterkte van dit model is slagkracht en nationale uniformiteit. De sterkte sluit de zwakte in: weinig flexibiliteit en weinig maatwerk. Dit systeem past bij het Franse (en Duitse) onderwijs omdat de doelen van onderwijs in termen van algemene vakken worden omschreven (en niet zoals in Nederland - en Verenigd Koninkrijk - in de vorm van kwalificaties die competenties omschrijven).

Het model in het Verenigd Koninkrijk

Sinds de regeringen van Thatcher is het beroepsonderwijs in Wales, Engeland en Schotland nog soberder geworden dan het al was. Sinds twee jaar zijn de systemen per autonome regio geregeld: Wales en Schotland hebben autonome zeggenschap over hun eigen onderwijs-systeem. Het middelbaar beroepsonderwijs is gemodulariseerd en bestaat uit zeer korte cursussen (20 tot 60 uur), die op competenties zijn gericht, die met certificaten afgesloten worden (veelal op niveau 3) en die aansluiten op de directe behoefte van de arbeidsmarkt (Geerlig, 1999; pp. 104-105). Het hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk is georganiseerd in universiteiten, colleges, polytechnics en de open universiteit, die gemeenschappelijk hebben dat zij alle opleiden tot het niveau van de 'first degree' (Wijnaendts van Resandt, 1991; 389-420).

VK: de tucht van de markt.

Het op marktwerking gebaseerde beroepsonderwijs in het Verenigd Koninkrijk is door Raffe (1994) geanalyseerd. Het dominante element van het beroepsonderwijs in het Verenigd Koninkrijk is dat de scholen leveren wat de markt vraagt. De vraag in de markt wordt in de vorm van competenties beschreven en die beschrijvingen worden door 'qualifying bodies' geautoriseerd. Het resultaat is scholing die gericht is op vakmanschap en op de korte termijn: één nacht ijs.

VK: onderhandelen.

In het beroepsonderwijs van het Verenigd Koninkrijk is de human capital theorie de overheersende waarde-oriëntatie. Het tweede uitgangspunt is dat de inhouden van kwalificaties snel wisselen en

Hoofdstuk 4

dat daarom over inhoud en onderhandeld moet kunnen worden. In het VK wordt de onderhandeling gedomineerd door de belangen van werkgevers en scholen.

Het type beleidsprobleem onderhandelen: sterkte en zwakte.
De sterkte van het Angelsaksische model is dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt accentueert. Dit wordt bereikt door de werkgevers een sterke positie in de onderhandelingen te geven. Een nadeel is de lichte bagage die studenten meekrijgen aan persoonlijke ontwikkeling en voor leven lang leren: zij zijn minder employable.

Het Duitse model

Het Duitse systeem voor beroepsonderwijs is bekend vanwege de hoge vlucht die het leerlingstelsel (Dualsystem) heeft genomen. Het Dualsystem bestaat uit een cursus die zes jaar duurt, het heeft één niveau (4) en is op schoolvakken gebaseerd (Geerligts, 1999; pp. 106-108). Het Duitse stelsel van hoger beroepsonderwijs bestaat uit hogescholen en universiteiten, in een structuur die veel op de Nederlandse lijkt (Wijnaendts van Resandt, 1991; 139-183).

Duitsland: de sociale partners achter stukken.

Een filosofie op het Berufsprinzip is de basis voor de ontwikkeling en sturing van het Duitse beroepsonderwijs (Reuling, 1998). Het kernpunt van sturing en ontwikkeling van beroepsonderwijs in Duitsland is het geloof in het Berufsprinzip en het daarmee samenhangende stabiele beroepsbeeld. De curriculum conferentie brengt het beroepsbeeld boven water (Frey & Aregger, 1975).

Duitsland: pacificeren.

De uitkomst van de beroepsanalyse is niet zoals in Frankrijk een gegeven; het moet ingepast worden in het krachtenveld van werkgevers en werknemers. Hierbij staat vooral de inpassing in de beloningsstructuur ter discussie en minder de inhoud. Zodra er vrede is over de beloning, kunnen de scholen aan de slag.

Het type beleidsprobleem pacificeren: sterkte en zwakte.

De sterkte van het Rijnlandse model is dat er geen twijfel is over het civiel effect van het diploma. Het kan echter lang duren voordat de onderhandelaars het eens zijn over de beloning, vooral als het om nieuwe opleidingen gaat, waarvan de sociale partners nog niet georganiseerd zijn. Daarnaast is het de vraag of beroepsbeelden wel zo stabiel zijn als verwacht.

CONCLUSIE

Het beroepsonderwijs verschilt in de geïndustrialiseerde landen. Deze verschillen maken duidelijk dat de vormgeving in Nederland niet op natuurwetten berust maar op afwegingen passend bij het moment (zie Goudswaard in # 3.2 voor de historische context). In grote geïndustrialiseerde staten en in de ons omringende grotere landen Frankrijk, Engeland en Duitsland zijn in de loop van de tijd verschillende keuzen gemaakt en er functioneren andere systemen van sturing van beroepsonderwijs.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

In # 4.1 is beargumenteerd dat de inhoudelijke sturingsvraag van op de toekomst gericht beroepsonderwijs een ongestructureerd beleidsprobleem is door het verdeelde krachtenveld. Hiervoor zien we dat de ons omringende landen geen beleid van leren toepassen, maar elk iets sub-optimaals doen: beleid van regelen (Fr), van onderhandelen (VK) en van pacificeren (DI).

Overdreven gesteld betalen de Fransen centraal algemene vorming, besteden de Britse bedrijven de functietraining buiten het bedrijf aan en spreken de Duitse sociale partners af waar hun gezamenlijk geld aan besteed wordt in het lange duale traject. De inhoudelijke sturing past dus bij een sociaal-cultureel klimaat en niet bij wat articulatie van toekomstgerichte inhoud vergt!

4.3 OPTIES VOOR INHOUDELIJK STUREN

In Nederland worden voor de sturing van het beroepsonderwijs hybride concepten toegepast. Hieronder worden die toegelicht.

4.3.1 DE HYBRIDE CONCEPTEN

In Nederland bestaat een model van sturing van beroepsonderwijs dat in veel opzichten hybride is. We nemen de huidige vormgeving van het mbo en de ideeën erachter om dat toe te lichten.

De Nederlandse aanpak lijkt wat structuur betreft het meest op het Franse (onder andere vier niveaus). Wat visie op dynamiek betreft en de consequentie voor formulering van onderwijsdoelen - diploma's en certificaten die competenties beschrijven - is er een grote gelijkens met de Engelse benadering, inclusief de sympathie voor aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt.

Wat type beleidsprobleem betreft is de Nederlandse keuze het meest verwant met het Rijnlands model (Dercksen & Van Lieshout, 1993), maar toch zeer hybride. Op de eerste plaats krijgt de beroepsanalyse een belangrijke plaats. Het voorstel van Van Rienen (1983) om een

Hoofdstuk 4

koninklijke weg te volgen bleef in principe overeind na kritiek (Brandsma, 1993) en aanpassingen (Brandsma, Nijhof, Kamphorst, 1989; Moerkamp & Onstenk, 1991; Nieuwenhuis, 1993).

Door de Wet Educatie en Beroepsonderwijs werd de onderhandeling van de beroepsanalyse in handen gegeven van sociale partners en scholen; dit sluit in de verte aan bij de visie van Tykociner (1966) die stelt dat de legitimatie van onderwijsdoelen dient te berusten bij een 'body of knowledge' van experts en bij het bevoegd gezag van scholen.

De scholen ervaren de Nederlandse aanpak die via het landelijk orgaan loopt als een centrale regeling. Dit wordt nog versterkt door de werking van exameninstellingen (zie Smulders en Van Wechem, 2001).

De overheid (LNV) is er vooral op uit de partijen bij elkaar aan tafel te houden; zij voert een beleid van pacificeren. Achter deze stellingname schuilt wellicht de verwachting dat de partijen een goede kwalificatiestructuur zullen leveren als zij elkaar en de materie goed hebben leren kennen.

De vertegenwoordigers van sociale partners en scholen stellen zich vooralsnog op als onderhandelaars, die er voor de eigen bedrijfstak (herkenbaarheid) en eigen school (iconen om te werven) er voor de korte termijn zoveel mogelijk uitslepen. Het resultaat is een zeer gefragmenteerd en op de korte termijn gericht doelstellend kader.

Wat voor het mao is geïnstitutionaliseerd in de vorm van instellingen lijkt voor het hao en Wageningen UR ook te werken, maar dan minder zichtbaar. De grote uitzondering is het vmbo, waar docenten de persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling als belangrijkste uitgangspunt nemen voor invulling van doelen.

4.3.2 DE SCHOOL ALS AUTONOME ACTOR

Het belangrijkste centrale punt in het beleid voor het Nederlands beroepsonderwijs is de school als autonome actor. Vanouds heet dit de vrijheid van inrichting van onderwijs. De onafhankelijke school is in de Nederlandse cultuur weer op haar voetstuk geplaatst door de vergroting van de autonomie. Daar komt bij dat de school in de regio geëquipeerd moet worden voor haar functie als locale actor en als verantwoordelijke voor de behartiging van een ongestructureerd beleidsprobleem.

Dit is niet zonder risico's.

De huidige uitwerking van de sturing is op beheersing gericht en niet op ontwikkeling; zij dwingt de scholen tot een reactief beleid. Smulders en Van Wechem (2001) laten zien dat onderwijssturing via voorschriften leidt tot versplintering van het opleidingsaanbod: scholen zien geen andere keuze dan nieuwe kwalificatievragen in hun omgeving te beantwoorden met zelf ontwikkelde voorschriften. Autonome regievoering in het eigen werkingsgebied is in de huidige regelgeving een uitgesloten alternatief. Scholen worden steeds minder uitgedaagd tot eigen beleidsvoering en worden mede daardoor door het bedrijfsleven steeds minder beschouwd als partners in innovatie en ontwikkeling; het sombere scenario van Crouch c.s. heeft een sterke self-fulfilling power.

De notie dat scholen een ongestructureerd beleidsprobleem aanpakken - want feitelijk zijn ze daar al mee bezig - is ingrijpend. De erkenning van dit probleem maakt de conclusie draaglijk dat de scholen er nu niet zo veel van bakken. Het geeft tegelijkertijd ruimte voor meer respect voor management en docenten bij deze lastige taak. Het geeft ruimte en richting aan hun professionele ontwikkeling en de ondersteuning van zo'n ontwikkeling vanuit een consistente beleidsmatige visie.

Dit neemt niet weg dat autonomie en ontwikkeling op gespannen voet staan met elkaar. Een oplossing voor dit dilemma zal niet moeten worden gezocht in nieuwe structuren en regulering; permanente interactie zal moeten leiden tot tijdelijke oplossingen; een publiek-private toezichthouder zou dit debat en de tijdelijke oplossingen kunnen monitoren op voorbeeldwerking en effectiviteit.

Een mogelijke oplossing is een SER-achtige constructie - een afdeling van de SER met kroonleden/experts - die op den duur nationaal verantwoordelijk is voor de formulering/vaststelling van hoofdlijnen voor een doelstellend kader voor beroepsonderwijs.

Zo een doelstellend kader is beslist nodig voor beroepskeuze, voor inrichting van beroepsonderwijs en als globale referentie voor EVC (erkenning verworven competenties). De sociale constructie van beroepsbeelden is als cultureel proces te traag voor deze tijd en de onderhandelingen in het poldermodel van landelijke organen is traag en fragmentarisch. Zonder gerichte maatregelen blijft het grijze arbeidsmarktsegment groeien door de dynamiek van beroepen en daardoor worden beroepskeuze en curriculum-ontwikkeling steeds moeilijker.

Hoofdstuk 4

CONCLUSIE

De autonome school is het krachtigste cultuur element van het Nederlandse beroepsonderwijs. De scholen dienen op te treden als sterke regionale spelers met grote agendavrijheid. De klus om een ongestructureerd beleidsprobleem aan te pakken is echter te zwaar voor individuele scholen. Er is een SER-achtige constructie nodig om de hoofdlijnen van de kwalificatiebehoefte toekomstgericht neer te zetten voor alle niveaus. Dit geeft enige helderheid over de feiten. De scholen kunnen het feitenverhaal gebruiken als uitgangspunt bij de uitwerking op lokaal niveau. Als zij op lokaal niveau de verschillende belangengroepen aan tafel krijgen, moeten zij de ruimte hebben voor het voeren een beleid van pacificeren. Zo een procedure voor de articulatie van de hoofdlijnen van de kwalificatiebehoefte lijkt op de afspraken die gemaakt worden over loonontwikkeling. In deze context kan de minister zijn afweging over de sturing van beroepsonderwijs maken.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Het ongestructureerde beleidsprobleem van de articulatie van op de toekomst gerichte kwalificatiebehoefte kan in twee stappen worden aangepakt.

Een SER-achtige constructie zorgt voor inhoudelijke duidelijkheid op hoofdlijnen; het type beleidsprobleem verandert van een ongestructureerd in een matig gestructureerd beleidsprobleem.

De autonome school wordt toegerust om op basis van het globale feitenverhaal de betrokken partijen in de regio te pacificeren en op grond daarvan inhoudelijk te detailleren.

4.4 HET BEHEER VAN BEROEPSONDERWIJS

Wij vervolgen in deze paragraaf het uitgangspunt dat het ideaal typische beleid voor beroepsonderwijs in de genetwerkte samenleving kan worden gerealiseerd. Het beleid is wat de inhoud betreft in # 4.3 geschetst. Hoe zit het met beheer van instellingen?

Uitgangspunten

In # 4.1 is geconcludeerd dat het krachtenveld over de voorbereiding op het beroep zeer verdeeld is. Voor de korte termijn is men het niet eens over wat nodig is voor het krijgen van een eerste baan. Voor de lange termijn is niet helder wat nodig is om gemakkelijk werk te houden en ander werk te krijgen.

Hier is echter niet alles mee gezegd, op nationaal niveau is er op een aantal punten wel overeenstemming, met name ten aanzien van beheer.

Men is het eens over een aantal waarden:

1. initiële opleidingen voor het krijgen van een eerste baan moeten publiek worden bekostigd;
2. scholen treden op als dynamische regionale actoren die de kennisontwikkeling toekomstgericht stimuleren;
3. kwalificaties die mensen in de regio behalen moeten (inter)nationaal geldig zijn.

Men is het eens over de aard van een aantal feiten:

1. de eisen om beroepsmatig goed te functioneren veranderen snel, ze zijn zelfs structureel veranderlijk;
2. daarnaast worden de eisen om beroepsmatig goed te functioneren zeer verschillend beoordeeld;
3. het vraagstuk kan per regio anders liggen en het moet door scholen regiospecifiek opgelost worden;
4. de prestaties van de scholen blijven achter bij de verwachtingen.

Type beleidsprobleem en beleidsruimte voor beheer

Dit betekent dat het beheer van scholen op nationaal niveau het karakter heeft van een matig gestructureerd beleidsprobleem: eens over waarden en oneens over feiten. Dit betekent een beleid van onderhandelen van de minister met de scholen. Met andere woorden welke randvoorwaarden kunnen de minister garanderen dat de scholen hun taak kunnen uitvoeren? De onduidelijkheid over de feiten wordt hiermee in alle openheid op het bord van de scholen gelegd (min of meer afhankelijk van het draagvlak voor de gearticuleerde kwalificatiebehoefte).

De scholen - op hun beurt - worstelen op het regionaal niveau dus met een ongestructureerd of matig beleidsprobleem als het gaat om inhoud. De vraag is wat het lokaal debat - als scholen dat effectief zouden kunnen voeren - op zou kunnen leveren. Wij zijn van mening dat scholen op basis van de nationale consensus over waarden (zij zijn de centrale actor) en met ondersteuning van globale uitspraken over kwalificatiebehoefte (vanuit een SER-achtige constructie) zover moeten kunnen komen dat er op het niveau van leerlingen/studenten een gestructureerd beleidsprobleem ontstaat.

Dat wil zeggen dat de schoolleiding er met vertegenwoordigers uit het lokaal krachtenveld op hoofdlijnen en docenten met studenten op detailniveau overeenstemming over de feiten en waarden te bereiken is. De overeenstemming op detailniveau kan als onderwijscontract worden beschreven (dat is een andere uitwerking dan thans door scholen aan de onderwijs- en examenregeling - OER - wordt gegeven).

Hoofdstuk 4

Dit betekent dat tussen docenten en studenten het leren van kwalificaties als een gestructureerd beleidsprobleem kan worden gezien: in het leerproces is helderheid over de zin en de inhoud van het programma en van leren.

De vraag is of er beleidsruimte is voor deze inzet? Het antwoord is positief genuanceerd. De beleidsruimte is er thans niet: mentaal en ook technisch zijn er barrières voor de scholen. Het nationaal beleid en trend in de ontwikkeling van de rol en de stijl van de centrale overheid, geven wel mogelijkheden ruimte te maken. Een extra positief punt is dat het functioneren in de kennissamenleving zoals in # 3.1 kort is getypeerd, docenten in een positie plaatst waarin zij met leerlingen door interactie kennis tot stand laten komen en deze kennis benutten. Bijvoorbeeld door te participeren in tijdelijke probleemgerichte netwerken en door meer interactie op het niveau van de werkvloer in bedrijven.

CONCLUSIE

De analyse leert dat het type beleidsprobleem van goed beroeps- onderwijs in de genetwerkte samenleving op drie niveaus van het onderwijssysteem verschilt als wordt uitgegaan van de structureel veranderlijkheid van beroepen, de rol van regionale actor van scholen en de mogelijkheid met leerlingen persoonlijk arrangementen af te spreken.

1. De overheid heeft een onderhandelprobleem met schooldirecties over faciliteiten op maat voor beheer en in een SER-achtige constructie over inhoud.
2. De schooldirectie moet regionaal en in school leerprocessen organiseren om het globaal (met vertegenwoordigers) en in detail (met studenten) eens te worden over zin en inhoud van leren.
3. De docenten moeten met studenten individueel een contract waarmaken.
4. Tenslotte heeft de overheid de opgave het bestel op elk niveau te laten/doen functioneren zoals beschreven. Het is duidelijk dat dit niet 'in een keer' als bij toverslag kan.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Inhoudelijke sturing in de genetwerkte samenleving vraagt twee acties. Op de eerste plaats het omzetten van het ongestructureerde inhoudelijke vraagstuk in een matig gestructureerd vraagstuk (zie # 4.3). En op de tweede plaats de scholen toerusten om met een matig gestructureerd beleidsvraagstuk om te gaan (zie # 4.4).

4.5 VISIE, STRATEGIE, DOELEN, ROLLEN, INSTRUMENTEN EN CRITERIA

De herkenning en erkenning van het type beleidsprobleem bepalen in hoge mate de keuze van visie, strategie, beleidsdoelen, etc. In aansluiting op de conclusies hierboven liggen er twee opties voor de hand. (Niet alle mogelijke opties zijn uitgewerkt omdat dan door de bomen het bos niet gezien kan worden.)

De eerste mogelijke optie is dat scholen als regionale spelers op de duur in staat zullen zijn het ongestructureerde beleidsvraagstuk van de voorbereiding op leren en werken adequaat aan te pakken. Een alternatieve optie is dat een krachtige centrale overheid de scholen met goed gearticuleerde doelen goed kan sturen. Er zijn zeer veel verschillende visies operationeel in de wereld om ons heen, zij hoeven niet bedacht te worden. In # 4.2 zijn door een internationale vergelijking een selectie van operationele visies beschreven.

De strategie die aansluit bij de eerst gegeven optie hierboven is dat de overheid een stimulerend en flankerend beleid inzet om het leerproces van scholen om zelfstandig regionaal beleid te ontwikkelen en te realiseren tot een goed einde te brengen. Een tweede maatregel is dat de overheid via een SER-achtige constructie duidelijkheid geeft over de hoofdlijnen van kwalificatiebehoefte.

De strategie bij de tweede visionaire optie is dat de overheid haar regelgeving gaat aanscherpen en de procedures gaat optimaliseren. De strategie verschilt aanzienlijk afhankelijk van de optie. Zij verschilt ook afhankelijk van de verhoudingen in het krachtenveld en de mate waarin draagvlak wordt nagestreefd of bereikt kan worden.

Bij de eerstgenoemde visie en strategie hierboven zijn de beleidsdoelen voor de korte termijn dat de overheid met de scholen de dialoog opent over haar visie op het beleidsvraagstuk en de oplossingsrichting, inclusief het flankerend beleid in de eerste termijn. Daarnaast maakt zij een SER-achtige constructie voor de articulatie van de hoofdlijnen van kwalificatiebehoefte.

Wat voor visie en strategie hierboven is opgemerkt geldt ook voor beleidsdoelen. De relevante concrete afwegingen rond het sturingsvraagstuk worden daarom na de opties voor strategie in het tweede deel van hoofdstuk 6 aan de orde gesteld.

De uitvoering van het boven geformuleerde beleidsdoel (of een ander goed bij type beleidsprobleem, visie en strategie aansluitend beleidsdoel) leidt tot duidelijkheid en afspraken over verantwoordelijkheden (rollen) en daaraan gekoppelde bevoegdheden (vaak instrumenten

Hoofdstuk 4

genoemd) en de criteria waaraan voortgang en succes gemeten zullen worden.

CONCLUSIE

Visie, strategie, beleidsdoelen, etc. zijn erg afhankelijk van de visie op het beleidsprobleem: de opties worden bepaald door de vraag of er een ongestructureerd, een matig gestructureerd of een gestructureerd beleidsvraagstuk aangepakt wordt.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Op het niveau van de bepaling van het type beleidsprobleem is het onderscheid tussen inhoudelijke en institutionele sturing moeilijk te maken.

Als de inzet is een SER-achtige constructie in het leven te roepen om op hoofdlijnen de articulatie van de kwalificatievraag op zich te nemen dan is dat (in hoofdzaak) een inhoudelijke sturingsactiviteit.

Als de inzet is met de scholen regio specifiek te onderhandelen over het passende arrangement voor een lokaal dynamisch aanbod van beroepsopleiding dan heeft dat een institutioneel doel, dat met succes ingevuld kan worden met kennis van de inhoudelijke prestaties die geleverd moeten worden.

Als de inzet is management en docenten te scholen aansluitend bij de bovenstaande inzet, dan is dat naast een institutioneel vooral ook een inhoudelijk vraagstuk.

5 De praktijk in 2001

Van de probleemstelling die in hoofdstuk 2 is beschreven zijn de context en het krachtenveld (hoofdstuk 3) en de beleidsruimte (hoofdstuk 4) geanalyseerd. Nu wordt ingegaan op de huidige praktijk in het onderwijs voor Voedsel en Groen. Dat geeft een basis om te denken over sterke combinaties van het heden en kansrijke opties in de beleidsruimte.

5.1 AANSTURING VIA KWALIFICATIES EN EXAMENS

Tot de invoering van de mammoetwet in 1968 waren directeuren van agrarische scholen vaak ook directeur van een proefbedrijf en van de plaatselijke voorlichtingsdienst. Van dit soort personele unies is geen sprake meer. Toch is er op grond van dit verleden sprake van een direct/formeel en van een indirect/informeel aspect van inhoudelijke aansturing van het onderwijs voor Voedsel en Groen.

De afbouw van het grote direct/formele aspect

Op een aantal niveaus in het kennissysteem van landbouw lagen in het verleden personele en formele verbindingen tussen onderzoek, voorlichting en (cursus)onderwijs. Hierboven is de directeur van de school als voorbeeld genoemd. Tot het begin van de jaren 90 waren ambtenaren van het ministerie van LNV nauw betrokken bij de formulering van doelen voor het onderwijs, ontwikkeling van leer- en hulpmiddelen, scholing van docenten, opstellen van examenprogramma's en examenopgaven. Zij gaven gastlessen en zij namen soms examens af. De organisatoren waren de onderwijsinspecteurs die in het ministerie werkten. De inhoudelijk deskundigen waren vooral de ambtenaren van de Consulentschappen in Algemene Dienst (CAD's), die als hoofdtaken hadden de beleidsvorming op het departement te ondersteunen en de deskundigheidsbevordering in de voorlichtingsdienst te borgen. De invloed van de CAD's was het sterkst in het mao, minder sterk bij vmbo, hao en het Wageningen UR¹⁰. De impulsen tot decentralisatie van de rijksdienst en het bepalen van overheidsbeleid op hoofdlijnen leidden tot de opheffing van de CAD's in 1988 en de functies die de CAD's richting onderwijs vervulden zijn niet voortgezet. De functies van de 'ontwikkelinspecteurs' werden in 1992

¹⁰ In deze verkennende studie zijn de huidige namen van de instellingen gebruikt en niet met aanduiding van perioden de wisseling van namen in de afgelopen twee decennia.

Hoofdstuk 5

opgeheven. Enkele jaren later stopte de centrale sturing van bijscholing van docenten en ontwikkeling van leerstof. De kern van de sturing en het beheer werd steeds meer beperkt tot wetgeving, financiering, stimuleringsprogramma's en toezicht.

Wat blijft hangen is het ongeorganiseerd indirect/informeel aspect van inhoudelijke sturing. Het berust op het feit dat scholen voor Voedsel en Groen zich familie weten en voelen van LNV. De hoogte en dieptepunten in de sector worden door het ministerie van LNV geïnterpreteerd en de scholen volgen dat. Zij doen er wat mee voor zover het van pas komt. Het ministerie werkt als kristallisatiepunt van politieke impulsen; scholen gaan daar gemengd mee om, soms trouw en soms balorig.

Focus op een smaller direct/formele aspect
De scholen werden vanaf het begin van de jaren 90 volledig zelf verantwoordelijk voor hun deskundigheidsbevordering en voor de organisatie van de ontwikkeling van leer- en hulpmiddelen. De focus van de inhoudelijke sturing van het ministerie werd gericht op doelen en doelrealisatie. De invulling verschilt principieel voor vmbo, mao, hao en Wageningen UR. Voor vmbo en mao worden doelstellingen door de overheid vastgesteld, voor hao en Wageningen UR niet. De doelen voor vmbo, hao en Wageningen UR worden uitsluitend door docenten ontworpen, voor mao gebeurt dit in een gestructureerd overleg tussen sociale partners. Figuur 4 hieronder vat de belangrijkste verschillen samen.

Figuur 4: Organisatie van doelen en resultaten in onderwijs voor Voedsel en Groen

	opstellen van doelen	vaststellen van doelen	vaststellen van programma	opstellen en vaststellen examens
vmbo	examenprogramma's door docenten	centrale overheid	schoolleiding	docenten en centrale overheid
mao	kwalificatiestructuur door LOBAS	centrale overheid	schoolleiding	exameninstellingen
hao	kern en profiel door docenten	samenwerkende scholen	schoolleiding	docenten
Wag. UR	studieprogramma door leerstoelgroep	programma commissie	programma commissie	programma commissie

Inhouden voor vmbo: Examenprogramma's
In het vmbo - afdeling Landbouw, bestaat de situatie die in figuur 4 is beschreven meer dan 20 jaar. Drie of vier ervaren docenten maken

examenprogramma's en examenopgaven voor beroepsgerichte vakken. Het gaat om vijf vakrichtingen: Plantenteelt, Groene Ruimte, Bloembinden, Dierverzorging en Verwerking van agrarische producten. Deze programma's worden steeds vernieuwd en bestaan thans uit clusters eindtermen. De programma's worden uitgegeven onder de titel *Examenprogramma vmbo, Afdelingsprogramma Landbouw* en *Examenprogramma vmbo, Intrasectoraal programma Landbouw-breed* (LNV, 1999). Er is een kerndeel met gemeenschappelijke en met specifieke delen, er is een verrijksdeel dat verplicht is voor de beroepsopleidende leerweg en facultatief voor de gemengde leerweg.

Een begeleidingscommissie bewaakt de gang van zaken; zij bestaat uit vertegenwoordigers van LNV/DWK, Inspectie, AOC Raad, en de samenwerkende agrarische opleidingen in horizontale scholengemeenschappen. De inbreng van inhoud is afhankelijk van de deskundigheid van docenten. De ministeries van OCenW en LNV legitimeren de programma's.

Inhouden voor mao: KS 2000+

Lange tijd waren examenprogramma's en examens in het mao een aangelegenheid van de school. Het accent van het beleid lag op deskundigheidsbevordering en leer- en hulpmiddelontwikkeling. In 1986 werd het Examenbesluit mlo van kracht en de scholen moesten beschikken over centraal vastgestelde examenprogramma's en examenopgaven. Voor een belangrijk deel was dit materiaal uit individuele scholen dat centraal werd vastgesteld. Onder het regime van het eindexamenbesluit bestond een zeer grote diversiteit van vormen en inhouden van opleidingen.

Voor het mao is in 1990-1992 de kwalificatiestructuur in de plaats gekomen van het Eindexamenbesluit mlo. De kwalificatiestructuur wordt sinds 1994 door het landelijk orgaan voor de agrarische sector ontwikkeld en onderhouden. De kwalificatiestructuur omvat thans ruim 130 diplomatyperingen en veel meer certificaatbeschrijvingen. DWK geeft op hoofdlijnen inhoudelijke noties aan LOBAS (Aequor) en laat het aan LOBAS over naar inhoudelijk iets mee te doen. De minister van LNV legitimeert de kwalificatiestructuur, recent de KS 2000+.

Inhouden voor hao: Kern en Profiel

Tussen de instellingen van hao bestond een nauwe samenwerking op het gebied van programmaontwikkeling en ontwikkeling van leer- en hulpmiddelen. De deskundigheidsbevordering gebeurde deels samen met het mao. In het hao is door de instellingen zelf tussen 1996 en

Hoofdstuk 5

1998 de systematiek van Kern en Profiel ontworpen en doorgevoerd. Bij deze actie is rond een beperkt aantal kernprogramma's een keuzeaanbod geformuleerd. Het aantal diplomatyperingen is van 36 teruggebracht naar 14. De gezamenlijke hao-instellingen hebben de programma's vastgesteld.

In 1999 kwam aan de coördinatie door een samenwerkingsorgaan een einde. Nog steeds werken de instellingen samen aan de ontwikkeling van beroepsbeelden, beroepsprofielen, eindtermen en leerdoelen. De docenten maken de examens en de opleidingscoördinatoren stellen ze vast voor de instelling. De hao-instellingen hebben visitaties volgens het protocol van de HBO-Raad.

Inhouden voor Wageningen UR

Allerhande veranderingen in de structuur van Wageningen UR hebben de organisatie van de inhoudelijke ontwikkeling van de studieprogramma's niet principiële veranderd. Programma's worden door programmacommissies gemaakt op een manier vergelijkbaar met het hao. Een verschil is dat de leerstoelgroep onder leiding van de hoogleraren in relatie tot de rector magnificus autonoom is dan de hao-docent in relatie tot de programmacoördinator.

Het onderwijs wordt gevisiteerd met het protocol van de VSNU.

Strategische plannen

Aangezet door de perspectieven en doelen in het HOOP zijn in de jaren 90 alle instellingen tot twee keer toe gevraagd om strategische plannen te ontwikkelen. Deze plannen werden in een bilateraal overleg met de school besproken. Al de deelnemende partijen van vmbo tot Wageningen UR waren positief over deze aanpak.

Dit beleid is na directiewisselingen bij DWK niet doorgezet. Ook het feit dat de HOOP-cyclus met ingang van 2000 4-jarig is geworden werkt niet mee aan een regelmatig overleg met de instellingen over toekomst, visie, strategie, concrete doelen en verantwoording van strategische oriëntatie.

CONCLUSIE

De focus van het LNV-onderwijsbeleid is gericht op financiering, protocollaire bewaking van doelarticulatie en toezicht.

LNV is niet direct betrokken bij processen van ontwerp, ontwikkeling en uitvoering van onderwijs voor Voedsel en Groen. De formele bevoegdheden om inhoudelijk (bij) te sturen zijn de afgelopen vijf jaar niet meer ingezet.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

De directe inhoudelijke sturing van het onderwijs voor Voedsel en Groen is thans gering. LNV/DWK voert een beleid als OCenW. Mogelijk is thans het indirect/informeel sturen dat hierboven aan de orde kwam en dat identiteit aan het onderwijs geeft de sterke factor. Scholen voelen zich medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van de sector en de weg naar de overheid is eenvoudig te vinden omdat het ministerie ook de financier is. Scholen - de een meer dan de ander - hebben een agenda en vullen die zelf in.

5.2 AANSTURING VIA RESPONSIVITEIT

Hierboven kwam reeds aan de orde dat scholen zelf een agenda kunnen vormen en die invullen. Het is een manier om in een stelsel te reageren op de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit type reactie kan responsief worden genoemd. Wat is de essentie van responsieve onderwijssystemen en wat heeft het tot nu toe opgeleverd?

In een systeembenadering van het onderwijsbestel zijn 'de input, het proces en de output' de functies die tezamen het bestel beschrijven (Romiszowsky, 1981, pp. 5-11). De functies kunnen in een centraal gestuurd bestel ingevuld zijn als 'regelgeving, controle en rekening & verantwoording'. Dit komt neer op organisatorische voorschriften (lessentabellen), procescontrole (met de inspecteur in de klas) en rekening & verantwoording (declaratie van kosten en verificatie van rekeningen).

De WEB beoogt het bestel in Nederland minder centraal te sturen. In een bestel met een overheid op afstand zijn de functies ingevuld als 'doelen & geld, organisatie en resultaat'. Dit zijn hogere aggregatie niveaus van input, proces en output dan voorheen. Door de hogere niveaus worden de vrijheidsgraden voor de uitvoerders groter. De kwalificatiestructuur, lumpsum financiering en kwaliteitsborging zijn gedacht als de middelen om ruimte te scheppen.

De spelers in het bestel kunnen aan de speelruimte die de WEB geeft een bureaucratische invulling geven, hetgeen thans als regel gebeurt (De Heer, 1999). Specialististen zorgen daarbij voor een kopie van wat voorheen de overheid deed. Zij ontwerpen en ontwikkelen 'plan, protocol en verantwoording'.

Een alternatief is de interactieve realisatie zoals beargumenteerd door Nijhof & Streumer (1994a, p. 3), waarbij de drie systeemfuncties op een creatieve wijze worden ingevuld met 'responsiviteit, flexibiliteit en accountability' (figuur 5). Nijhof & Streumer noemen transfer als kenmerk van flexibiliteit op het niveau van de student.

Hoofdstuk 5

Bureaucratische realisatie leidt tot input in de vorm van regels. Interactieve realisatie leidt tot gedeelde inzichten door gezamenlijk leren. Hierdoor ontstaat een kwalitatief verschil van input. Dit kwalitatieve verschil is het gevolg van een keuze waarvoor de WEB de speelruimte laat. Responsiviteit is alleen mogelijk door interactie.

Figuur 5: De bureaucratische en interactieve realisatie van functies in het onderwijsbestel

streeksfuncties:	input	proces	output
centraal gestuurd (declaratie): bureaucratische realisatie:	regelgeving plan	controle protocol	rekening & verantwoording verantwoording
decentraal gestuurd (WEB): interactieve realisatie:	doelen & geld responsiviteit	organisatie flexibiliteit	resultaat accountability

pm: in de tabel zijn de 'logische' combinaties van sturing en realisatie weergegeven; in de praktijk komen ook de 'onlogische' combinaties voor.

Het voorgaande leidt tot de volgende definitie: 'Responsiviteit is de vaardigheid waarmee een onderwijssysteem in doelstellende zin interactief reageert op veranderingen in de vraag naar door haar geleverde diensten' (Geerligts, 1999; pp. 15-16). Responsiviteit is mogelijk met een kwalificatiestructuur, die in interactie met de omgeving tot stand is gekomen en die interactief wordt toegepast. Responsiviteit kan ook zonder kwalificatiestructuur en lang niet elke kwalificatiestructuur staat responsief gedrag van scholen toe! Ook op het niveau van schoolorganisatie en leerprocessen kan voor een interactieve kwaliteit gekozen zijn. Rigide exameneisen staan interactie over resultaten en daarmee accountability in de weg. De praktijk laat zien dat interactie op het macro-, meso- en microniveau van het systeem en bij input, proces en output in verschillende gradaties voorkomt. In § 3.1 is reeds ingegaan op de achtergronden van de grote verschillen in benutting van vrijheidsgraden.

5.2.1 MARKTMONITORING

Met marktmonitoring wordt geduid op een systematisch scannen van toekomstige ontwikkelingen, waardoor het onderwijs vroegtijdig op de hoogte is van relevante, nieuwe kwalificatie-eisen. Deze systematiek veronderstelt een overzichtelijke en voorspelbare innovatieketen, hetgeen vooral op gaat voor sectoren aan het eind van productieketen (bijvoorbeeld de installatietechniek in relatie tot de bouw; zie Grooters en Nieuwenhuis, 1996). Deze systematiek

veronderstelt ook een sectoraal georganiseerde kennisinfrastructuur, gezien de bewerkelijkheid van de procedures. Beide voorwaarden zijn in de sector Voedsel en Groen niet of steeds minder aanwezig: innovatieketens worden ingeruild voor innovatieclusters en het landbouwkennissysteem krijgt steeds meer competitieve trekken. In een dergelijk systeem zal responsiviteit steeds meer via participatie aan innovatieve netwerken gerealiseerd moeten worden.

5.2.2 PROGRAMMA AANSTURING

Bij programma aansturing staat het model centraal dat de programmaontwerper (veelal de overheid, ook vaak sectorale en/of ketenorganisaties) via een lineair model gebruiken van groepen in de samenleving wil beïnvloeden. Effectiviteit van de programma's hangt sterk af van de macht van de ontwerpers. In een genetwerkte samenleving neemt de overheid steeds minder een almachtige positie in, en steeds meer de positie van een van de stakeholders in een programma van systeeminnovatie (Rutten & Van Oosten, 1999; Geerligts & Le Rütte, 2001). Door onderwijsinstellingen mede te betrekken bij de interactie in dergelijke programma's, kan effectievere beïnvloeding gegenereerd worden, dan via het industriële model van programma aansturing.

CONCLUSIE

Responsiviteit en twee bijzondere vormen daarvan, de marktmonitoring en de programma aansturing, wordt door scholen weinig gepraktiseerd. Responsiviteit is moeilijker naarmate de aansturing via kwalificaties en examens rigider is doorgevoerd.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING

De impact van inhoudelijke sturing wordt groter als er in het bestel helderheid is over het principe en de doelen van sturing. Als van examenprogramma's een rigide doorwerking wordt verwacht, mag geen betekenis gegeven worden aan responsiviteit.

Als wordt ingezet op interactie omdat het een robuuste vorm van sturing is in structureel veranderlijke omstandigheden, dan dienen responsiviteit, flexibiliteit en accountability in samenhang te worden ingezet.

Het is met andere woorden nodig een helder concept van inhoudelijke sturing te kiezen en dat consistent en zonder concurrentie toe te passen.

5.3 REGIONALE EN SECTORALE NETWERKEN

Rigide centrale programma's leveren op hun best confectie. Daar is het nodige van bekend. Aanvullend op responsiviteit is hieronder ingegaan op het leveren van maatwerk door onderwijsinstellingen. Participeren in regionale en sectorale kennisnetwerken door BVE- en HBO-instellingen vergt een uitgesproken visie op de rol van het beroepsonderwijs in de regionale economie. De toegang tot de regionale arbeidsmarkt met traditionele middelen zal steeds minder vanzelfsprekend worden: het beroepsonderwijs zal zich in moeten spannen om een attractief aanbod aan beroepsopleidingen in de regionale markt te blijven zetten. Attractiviteit is een sleutelwoord om de sociale vraag en de economische vraag naar opleidingen te verbinden. Scholen staan voor de pedagogische taak om economische aspiraties van jongeren te benutten en verder te ontwikkelen in de richting van vakmanschap dat voldoet aan de vraag van de regionale economie.

Om bovenstaande te realiseren, is het aan te bevelen om het sectorale element binnen de roc's te versterken. Daar concentreert zich het vakmanschap dat noodzakelijk is om met het bedrijfsleven in gesprek te komen en te blijven. Een innovatieve, lerende organisatie ontstaat slechts dan, wanneer de externe omstandigheden daartoe aanzetten. Op zich biedt de WEB handvatten genoeg voor de scholen om zich een positie te verwerven op de regionale kennismarkt, maar voor veel instellingen is die uitdaging blijkbaar nog niet dwingend genoeg. De regie over de aansluiting tussen onderwijs en arbeid ligt zowel bij de overheid als bij de uitvoerende organisaties. Scholen hebben het beste zicht op regionale discrepanties tussen vraag en aanbod. De overheid zal faciliterende instrumenten moeten ontwikkelen om scholen te ondersteunen bij het ontwikkelen van nieuwe strategieën en beleidsvisies, door enerzijds het (mede) organiseren van platforms voor interactieve discussie en beleidsontwikkeling en anderzijds door het verruimen van de mogelijkheden voor niet-traditionele trajecten voor ontwikkeling en kwalificering. De regelgeving en het wettelijk instrumentarium zal om responsiviteit te bereiken uit moeten gaan van sterke, verantwoordelijke BVE-instellingen, die een grote mate van inrichtingsvrijheid aankunnen en hun kwaliteit bewaken via open, externe procedures met hun regionale klanten (zowel de sociale vraag als de economische vraag) (Nieuwenhuis, Gielen & Lokman, 2000).

CONCLUSIE

Het zicht op de huidige sturing is in dit hoofdstuk behandeld en het beschrijft de beginsituatie voor nieuw beleid.

We zien in het beroepsonderwijs thans naast elkaar voorkomen een:

1. voorschriftenparadigma: kwalificatiestructuur en examens;
2. lineaire planningsparadigma: monitoring en programmering;
3. interactieparadigma: responsiviteit en netwerken.

De praktijk is vanuit een bestuurlijk oogpunt hybride. De 'logica' waardoor deze langs elkaar kunnen bestaan is begrijpelijk. In # 3.1 zijn de verschillende (ideaal)beelden van samenlevingen beschreven, die de culturele bedding vormen voor deze strijdige uitgangspunten.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Er zijn krachtige redenen om voor inhoudelijke sturing het interactie paradigma te volgen. Deze zijn resumerend:

1. interactie is een kenmerk van de genetwerkte samenleving;
2. interactie is nodig voor de aanpak van regionale diversiteit;
3. het structurele karakter van dynamiek maakt regelen obsoleet;
4. de overheid staat principieel vraagversterking voor en zoekt naar spelregels voor interactie.

Het is onvoldoende om separaat op de vernieuwing van inhouden van beroepsonderwijs te focussen. Inhoudelijke vernieuwing door optimalisaties werkt onvoldoende. Naast inhoudelijke vernieuwing is een stelselvernieuwing nodig en daarnaast een ander beleidsconcept voor het beroepsonderwijs: denken vanuit een systeeminnovatie (Rutten, 1999). Het verbinden van werken en leren én het verbinden van consumeren en produceren vergen een integrale aanpak op de verschillende systeemniveaus (politiek, bestuur, organisatie en uitvoering; zie ook: Nieuwenhuis, 2001).

5.4 DE OVERHEID EN HAAR MOGELIJKE ROLLEN

In # 3.4 is betoogd dat het krachtenveld over de sturing van inhoud van beroepsonderwijs verdeeld is. En dat maakt van de sturing van beroepsonderwijs een ongestructureerd beleidsvraagstuk, zie # 4.1. Welke rollen kan de overheid kiezen om in aansluiting op de huidige praktijk het beroepsonderwijs doelmatig te houden?

Van de beroepsopleidingen voor Voedsel en Groen wordt verwacht dat zij praktijkgericht en toekomstgericht zijn; zij dienen aansluiting en employability te garanderen (§ 3.2.1). Deze beroepsvormende doelstelling is echter onvoldoende. De ontwikkeling van Voedsel en Groen vergt behalve het verbinden van leren en werken ook het verbinden van producent en consument (zie § 3.2.2). Met andere woorden: een systeeminnovatie.

Hoofdstuk 5

Een systeeminnovatie vraagt ruimte voor nieuw beleid. Beleid dat kansen geeft aan maatschappelijke inbedding van beroepsonderwijs. Daarbij is gevoegd de eis vorm te geven aan leven lang leren. In deze context moeten de opties worden geplaatst die in # 4.5 kort zijn genoemd. Zicht op beelden van de samenleving, op historische achtergronden van het huidige beroepsonderwijs en de internationale vergelijking van sturing van beroepsonderwijs geven tezamen zicht op ruimte voor een andere sturing of de invulling van sturing.

5.4.1 VIER OPTIES VOOR STURING

De sturing moet op alle lagen van het systeem begrepen kunnen worden en als zinvol worden ervaren. Dit is een voorwaarde om het bestel te veranderen en interne concurrentie te vermijden. Het is essentieel om de verandering van de sturing op elk niveau van het bestel te doordenken. De vraag is welke systeeminnovatie nodig is en het beleidskader biedt om op politiek, bestuurlijk, organisatorisch en operationeel niveau vorm te geven aan 'de maatschappelijk helder gearticuleerde behoefte'.

Daarbinnen passen een verbeterde en optimale afstemming tussen ontwikkelingen in het domein Voedsel en Groen en de inhoud in beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen.

Klassiek, in de traditie van regelen, wordt de directie Wetenschap en Kennisoverdracht voorgesteld als afnemer, regisseur, facilitator, wetgever, financier, kwaliteitsbewaker. Dit is echter niet de kern van de zaak. Kern is welk type beleidsprobleem wordt toegepast en bij welke soort van samenleving, probleemstelling en krachtenveld dat type beleidsprobleem past. We hebben gezien dat er zeer hybride vormen voorkomen in de beleidspraktijk en dat die veelheid aan vormen tot verwarring leidt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Vier opties van het hoe van systeeminnovatie in beroepsonderwijs, hierbij is onderscheid gemaakt tussen sturing van beheer en van inhoud:

- i. Op centraal niveau regelen en op meso- en microniveau (proberen te) volgen.
Dit was de situatie voor beheer in het onderwijs voordat de autonomievergroting werd ingezet. Het is thans nog het geval voor de inhoud van vmbo en mao.
- ii. Op centraal en mesoniveau regelen en op microniveau (proberen te) volgen.

Dit is de situatie voor beheer die in het onderwijs is ontstaan nadat de autonomievergroting werd ingezet.

- iii. Op centraal niveau agenderen, op meso regelen, en op micro (proberen te) volgen.

Dit zou de situatie voor beheer en inhoud in het onderwijs sterk verbeteren omdat de concurrentie tussen nationaal en instellingsbeleid zou afnemen. De optie gaat echter voorbij aan de kenmerken van het ongestructureerde beleidsvraagstuk.

- iv. Centraal navigeren, meso agenderen, micro regelen.

Dit is een manier om grote regelvrijheid aan de basis te geven en zij is gewenst in structureel veranderlijke situaties.

Dit is de voor de sturing van inhoud de situatie in hao en wo.

In de evaluatie WEB (Stuurgroep WEB, 2001) komt duidelijk naar voren dat er naast de doelstelling en intentie van decentraal beleid sterke centralistische kenmerken in het bestel aanwezig zijn. Voor de sturingsvraag van inhoud en van beheer is het relevant dat een optie wordt gekozen waarbij inhoud en beheer vanuit één visie worden gestuurd, zoals o.a. is betoogd in hoofdstuk 4.

CONCLUSIE

De huidige situatie is voor beheer in essentie hybride (combinatie van optie ii is met trekjes van optie i). De situatie voor inhoud is voor vmbo en mao vergelijkbaar met optie i, en enigszins optie iv voor hao en wo. Vanuit een systeemoptiek is de sturing methodisch inconsistent zowel naar onderwijssectoren als naar systeemniveau's.

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING ...

Aansluitend bij het ongestructureerd beleidsprobleem van de sturing van beroepsonderwijs, de centrale rol van de instelling als regionale actor en de positie van docent als professional, is het gewenst te sturen op centraal navigeren, meso agenderen, micro regelen in een toekomst gericht bestel van leren.

Hierbij moet de sturing van inhoud onderscheiden worden van die van beheer omdat het type beleidsprobleem van beide issues verschilt.

5.4.2 NAVIGATIE, AGENDERING OF VOORSCHRIJVEN

Bij de inrichting van beleidsinstrumenten zal het prescriptieve paradigma moeten worden verlaten. Dit is in lijn met bijvoorbeeld de intenties van Koers BVE: ".. minder sturing op regelgeving vooraf en meer aandacht voor verantwoording van kwaliteit achteraf."

Bijvoorbeeld de kwalificatiestructuur zal geen gedetailleerd voor-

Hoofdstuk 5

schrift voor docenten en deelnemers moeten vormen, maar een navigatiesysteem dat deelnemers de mogelijkheid biedt om hun eigen economische toekomst vorm te geven en dat scholen en bedrijven uitdaagt om de deelnemers daarbij de weg te wijzen en te ondersteunen. Ook het instrument onderwijs- en examenreglement (oer) moet interactief worden ingezet: geen gedetailleerde routebeschrijving, waarvan niet mag worden afgeweken "op straffe van rechtsvervolg-ing" (de juridisering van de relatie school - deelnemer), maar een flexibel navigatiesysteem, waarbij de eindbestemming wel bekend is, maar pas tijdens de rit scherpe contouren krijgt voor de deelnemer. Van groot belang is dat de kwaliteitsambities die op instellingsniveau worden geformuleerd, ook door al de spelers en organisaties in het systeem worden gedragen en gedeeld. Als de overheid en de sociale partners zelfredzaamheid, flexibiliteit en leerbaarheid (in de volksmond employability genoemd), als centrale componenten van kwalificatie aanvaarden en eisen, dan zullen zij een onderwijsstelsel moeten omarmen, waarin hoogwaardige leerprocessen met onzekere uitkomsten worden gestimuleerd: deelnemers aan beroepsopleiding en educatie moeten principieel de kans krijgen "zelf iets van hun toekomst te maken", zodat zij als "ondernemende werknemers" kunnen deelnemen aan economische activiteiten. De schijnzekerheid van gedetailleerde voorschriften en eindtermformuleringen, zal plaats moeten maken voor de systematische onzekerheid van participatie en constructieve leerprocessen (Nieuwenhuis, red., 2000).

Wat is in deze context de invulling van navigeren, agenderen en regelen op het macro-, meso- en microniveau van het systeem.

1. Het navigeren op macroniveau is de eerste plaats het verschaffen van strategische informatie over (de ontwikkeling van) de hierboven genoemde onderwerpen. Soms kan aan de informatie een betekenis worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een strategische verkenning of een nationale visie.
2. Het agenderen op mesoniveau is op de eerste plaats een selectie van voor de instelling relevante informatie en het formuleren van doelen hierbij. Soms kunnen de doelen in een samenhangend plan worden beschreven.
3. Het regelen op microniveau is het definiëren van projecten met heldere procedures en meetbare uitkomsten op basis van de agenda van de instelling. Soms is er van projecten zo'n sterke routine dat we daar van een standaard curriculum kunnen spreken.

De invulling van navigeren, agenderen en regelen verschilt wat betreft de inhoudelijke en beheersaspecten; het is niet los te zien van

elkaar omdat op het microniveau pas werk van inhouden kan worden gemaakt als er informatie, agenda en geld voor is.

CONCLUSIE

De ambitie van de minister van LNV ten aanzien van het leren voor het domein Voedsel en Groen vergt een systeeminnovatie van het beroepsonderwijs. Voor een dergelijke systeeminnovatie is een georkestreerde actie nodig op de verschillende systeemniveaus (van politiek tot uitvoerend leerproces) om de veranderingen in te zetten die nodig zijn om nieuwe inhouden in het onderwijs door te voeren. Extra aandacht is nodig voor eventueel maatwerk per onderwijssector (vmbo tot Wageningen UR).

DE BETEKENIS VOOR INHOUDELIJKE STURING

Inhoudelijke sturing is de kern van de toekomstgerichte ontwikkeling van beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen. De grote uitdagingen om leren en werken te verbinden en ook produceren en consumeren kan echter alleen lukken als de daarbij passende randvoorwaarden in de beheerssfeer op maat worden geboden. Een beleid alleen gericht op inhoudelijke sturing of alleen op beheer zal niet effectief blijken.

Hoofdstuk 5

6 Opties voor een nieuw beleid

Dit hoofdstuk begint met een resumé. Daarna komen de opties voor aansturing op de specifieke inhoud aan de orde, waarbij ook de kansen van het te voeren beleid zijn ingeschat.

6.1 RESUMÉ

Het analysemodel, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 (figuur 1), is leidraad bij dit resumé.

PROBLEEMDEFINITIE

De instellingen voor vmbo, mao, hao en de Wageningen UR, en ook het beleid van LNV gaan uit van leren in een context van zekerheid en voorspelbaarheid. Leren in de beroepspraktijk is echter onzeker en de motivatie van leerlingen en studenten wordt meer door overwegingen in het heden geleid dan door verwachtingen van de toekomst.

Het bedrijfsleven ervaart een structureel veranderlijk karakter van taken, functies en beroepen en het bedrijfsleven verwacht van het beroepsonderwijs dat het anticipeert op die veranderlijkheid. Het beroepsonderwijs zal haar aanbod moeten afstemmen op veranderlijke lokale behoefte en gaan werken vanuit een context van onzekerheid.

Van de groene beroepsopleidingen wordt verwacht dat zij praktijkgericht en toekomstgericht zijn. Zij dienen aansluiting en employability te garanderen. Deze beroepsopleidende doelstelling is echter onvoldoende. De ontwikkeling van Voedsel en Groen vergt behalve het verbinden van leren en werken ook het verbinden van producent en consument.

Het vormgeven aan deze nieuwe oriëntatie wordt bemoeilijkt door de bestaande regels en de huidige cultuur van wachten op regelingen door scholen (en het willen maken van regelingen door beleidsmensen) en de afwezigheid van vreugde in het zelf nemen van initiatieven en ondersteunen van initiatieven.

KRACHTENVELDANALYSE

In deze verkennende studie wordt onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke en de institutionele sturing van het beroepsonderwijs. Voor beide typen sturing wordt hieronder een krachtenveldanalyse samengevat.

Hoofdstuk 6

Het krachtenveld rond onderwijs is zeer divers. De directe gebruikers van onderwijs zijn leerlingen en studenten met achter zich de ouders en verzorgers. De indirecte gebruikers zijn bedrijven en overheden. Tot het krachtenveld behoren ook de aanbieders van onderwijs, docenten en schoolleiders, de financiers van onderwijs en zij met informerende en ondersteunende functies in het onderwijs. Dit krachtenveld is hopeloos verdeeld over de gewenste inhoud van het beroepsonderwijs in de toekomst: de waarden, belangen en feiten verschillen door verschillende oriëntaties en posities. Het krachtenveld is eensgezind over een belangrijk principe van sturing, namelijk het belang van autonome en vitale scholen die lokaal een stimulerende functie vervullen.

TYPE BELEIDSPROBLEEM

Het krachtenveld is verdeeld over inhoudelijke sturing van beroeps- onderwijs en dat maakt de sturing van de inhoud van beroeps- onderwijs tot een ongestructureerd beleidsvraagstuk. Dit vraagstuk kan worden vereenvoudigd door in een SER-achtige constructie afstemming te zoeken over hoofdlijnen van de kwalificatiebehoefte in de toekomst. Deze hoofdlijnen geven scholen voor vmbo, mao, hao en wo een steun in de rug bij het vormgeven van een toekomstgericht programma-aanbod.

Het krachtenveld is het eens over de waarde van sterke onafhankelijke scholen, maar denkt verschillend over de vorm van de institutionele sturing, en dat maakt van institutionele sturing een matig gestructureerd beleidsvraagstuk.

Nationaal is er overeenstemming op de volgende twee punten:

1. De behoeften van de arbeidsmarkt zijn structureel veranderlijk en regionaal verschillend, zij kunnen op nationaal niveau niet in detail worden voorgeschreven.
2. De scholen kunnen in de regio een dynamische rol spelen in de arbeidsvoorziening als zij de vrijheidsgraden benutten die zij bij wet hebben.

Het feit dat deze waarde-oriëntatie breed wordt gedeeld plaatst LNV in de rol van uitvoerder van een beleid van onderhandelen. Namelijk 'wat zijn de voorwaarden waaronder een school lokaal het meest succesvol kan opereren'?

Op regionaal niveau is – ook als er op hoofdlijnen uitspraken zijn over gewenste inhoud – geen sprake van overeenstemming over de waarden en feiten inzake inhoud. Van regio tot regio kan de problematiek rondom beroepsonderwijs anders liggen, waardoor

Opties voor een nieuw beleid

voor vmbo, mao, hao en wo een andere inzet van middelen en instrumentarium wenselijk kan blijken.

Wat de inhoud betreft heeft de school in eerste instantie te maken met een ongestructureerd beleidsprobleem. Een leerproces in de regio moet daarvan een matig gestructureerd probleem maken, waarna de school gericht leerlingen kan werven en een programma kan aanbieden.

Fase 1: Het ongestructureerde probleem in de regio.

Wanneer op regionaal niveau geen overeenstemming is over de feiten noch over de waarden spreken we van een ongestructureerd probleem. In een dergelijke situatie is het type beleidsprobleem 'leerproces' zinnig. Eerst moet worden uitgevonden wat de feiten en waarden zijn op regionaal niveau.

Overeenstemming over feiten betekent bijvoorbeeld dat de regionaal aanwezige belangengroepen van elkaar weten welke opleidingen inzake Voedsel en Groen worden gevraagd. Helderheid over feiten is bijvoorbeeld ook zicht op aansluitingseisen van bedrijven en belangstellingssfeer van groepen jongeren.

Uit de krachtenveldanalyse in hoofdstuk 3 is gebleken dat de partijen veelal denken op basis van korte termijn economische overwegingen; de onderwijsinstellingen zullen de partijen hierop aan kunnen spreken en voor het overige op eigen kracht met behulp van het inhoudelijk kader op hoofdlijnen een lange termijn beleid moeten invullen. Wat lange termijn eisen kunnen zijn, is uitgewerkt aan het slot van § 3.3.2.

Fase 2: Het matig gestructureerd probleem in de regio

Wanneer er meer duidelijkheid bestaat over de feiten, verschuift het type beleidsprobleem van een ongestructureerd naar een matig gestructureerd probleem. Dan is er sprake van helderheid over feiten en nog steeds weinig overeenkomst over belangen en waarden. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld andere motieven hebben dan leerlingen, werknemers, of minderheden. We hebben te maken met een matig gestructureerd probleem, waarbij de waarden en belangen omstreden zijn. Dit vraagt beleid van pacificeren wat betekent dat de verschillende belangengroepen 'in hun waarde' gelaten moeten worden. Het zal bij een dergelijk probleem niet lukken om door overleg tot een zelfde waarde te komen. Daarvoor lopen de belangen van de betrokkenen teveel uiteen. Slechts technische oplossingen waar alle betrokkenen mee kunnen leven zijn mogelijk. Dit vergt van de scholen continu overleg te voeren met de vertegenwoordigers van de partijen in het krachtenveld.

Fase 3: Het vervolg is dat leerprogramma's starten gegeven de (tijdelijke) uitkomsten uit de processen die hierboven beschreven zijn. Docenten krijgen leerlingen of studenten voor zich die weten waarvoor ze naar school komen en de docent heeft informatie om aan hen duidelijk te maken wat een goede voorbereiding op de toekomst in de regio vergt.

Hoofdstuk 6

Vanwege de onzekerheden en de vraag naar maatwerk is regelen door de overheid niet goed mogelijk en is interactie kansrijker. De argumenten voor een interactieparadigma zijn resumerend:

1. interactie is een kenmerk van de genetwerkte samenleving;
2. interactie is nodig voor de aanpak van regionale diversiteit;
3. het structurele karakter van dynamiek maakt regelen obsoleet;
4. de overheid staat principieel vraagversterking voor en zoekt naar spelregels voor interactie.

DE VISIE

Een kansrijke visie is ons inziens dat in de toekomst de scholen voor Voedsel en Groen in staat zijn in de regio op te treden als een dynamische actor in een context van onzekerheid. De scholen kunnen in de regio met relevante betrokkenen leerprocessen starten en onderhouden, waardoor zij inzicht hebben in de (lokale) behoeften aan vorming en training. Op grond van deze hoofdlijnen kunnen docenten gemotiveerd werven en onderbouwd een programma bieden.

Aan deze visie ligt ten grondslag dat het krachtenveld verdeeld is over de sturingsvraag van toekomstgerichte inhouden, en dat het krachtenveld het eens is over de betekenis van autonome scholen maar niet over de wijze waarop deze beheerd moeten worden.

Andere mogelijke visies op inhoud en inhoudelijke sturing zijn, met als uitgangspunt centrale sturing:

1. Functie-inhouden zijn zeer voorspelbaar en daarom is een kwalificatiestructuur nodig en goede centrale regelingen.
2. Functie-inhouden zijn zeer verschillend en variabel en daarom moeten programma's een kleine kern en veel profiel aanbieden.
3. Het doet er niet toe welk beroep iemand heeft geleerd, als hij maar een beroep geleerd heeft want dan kan hij sneller de vakvaardigheid leren die specifiek is voor de functie.

Een alternatieve visie met als uitgangspunt de autonome school is:

4. De school kan haar eigen doelstellend kader maken (zie het voorstel van de commissie Rauwenhoff, 1990), als zij maar voldoende informatie krijgt.

In onze visie gaan de eerste drie alternatieven te weinig uit van interactie en het vierde alternatief leidt tot te grote diversiteit van diploma's (ook in een onzekere wereld is een minimum aan ruilwaarde van diploma's van belang voor het functioneren van de arbeidsmarkt; zie: Tomassini, 2000).

DE STRATEGIE

Een kansrijke strategie van de overheid is het stimuleren en ondersteunen van de scholen bij het managen van een ongestructureerd beleidsprobleem. Deze strategie ligt voor de hand als conclusie van de redeneringen die hiervoor zijn gevolgd.

De strategie is echter geen gemeengoed. Algemeen is de roep om 'concrete maatregelen' en 'krachtige centrale sturing' als het beroepsonderwijs er niet in slaagt aan de verwachtingen te voldoen. Dit zijn alternatieven die het goed doen bij sommige spelers in het krachtenveld. Wij verwachten dat meer regelgeving voor het beroepsonderwijs zal leiden tot verstarring en stagnatie. Zie het tekstblok ter toelichting.

Eind april 2001 kopte de Volkskrant dat de kwaliteit van het mbo volstrekt onder de maat is volgens de onderwijsinspectie. De Volkskrant noemde dit pikant omdat Hermans net heeft aangekondigd om de autonomie van de scholen verder te vergroten, terwijl de inspectie van oordeel is dat de roc's niet in staat zouden zijn om kwaliteit te organiseren. Het is echter nog pikanter dan de Volkskrant meent: Hermans is bij wet verplicht om dit jaar de roc's die sinds 1996 bestaan, te onderwerpen aan een evaluatie. Hij moet de evaluatie aan de Tweede Kamer aanbieden en zo nodig herstelwerkzaamheden aan de wet verrichten.

In mbo-land worden daarop de stellingen betrokken, om in het politieke spel rond de evaluatie zoveel mogelijk winst te behalen. Een voorbeeld van dit politiek gevecht is het debat rond de kwaliteit van de examens in het mbo. Al eerder heeft de Inspectie hierover zeer kritische geluiden laten horen, en ook in het Onderwijsverslag 2000 is de Inspectie erg kritisch over de kwaliteit die de roc's en aoc's weten te realiseren. De sociale partners hebben deze berichten aangegrepen om de zorg voor de kwaliteit van de examens onder hún beheer te krijgen. Via de landelijke organen beroepsonderwijs willen zij de roc's voorschrijven hoe te examineren, omdat in hun ogen anders de waarde van de diploma's op de arbeidsmarkt verder in gevaar zou komen.

Vrijwel zeker zullen meer regelgeving en voorschriften voor de scholen de problemen vergroten: nog meer regelgeving in het mbo leidt waarschijnlijk tot meer verstarring, waardoor de roc's en aoc's minder kans krijgen om in de veranderlijke behoeften te voorzien. Het is nu zo erg dat Mertens, de scheidend inspecteur-generaal, in deze zelfde krant op 13 januari jl. heeft opgemerkt dat het de scholen zo ongeveer verboden is om na te denken. In het mbo is de regeldrift ver doorgeslagen, omdat niet alleen de politiek en het ministerie wensen hebben, maar ook nog de bedrijfstakken en de vakbonden. Via een zwaar opgetuigd overlegcircuit stellen de sociale partners de inhouden van diploma's vast, waarin de verschillende opleidingsrichtingen zijn geformuleerd. In 2001 heeft dit geresulteerd in bijna 700 gedetailleerde opleidingsvarianten, waarvoor de roc's en aoc's opleidings- en examenregelingen moeten uitwerken en waarvoor leerlingen onderwijsovereenkomsten af moeten sluiten. Dit resulteert in een bureaucratisch gedoe, waarmee elke bewegingsvrijheid van docenten, leerbedrijven en leerlingen wordt weggenomen.

Hoofdstuk 6

DE BELEIDSDOELEN VAN DE OVERHEID

De beleidsdoelen die aansluiten op de voorgestelde visie en strategie spitsen toe op vier hoofdlijnen:

1. Verhelderen van het type beleidsprobleem dat voorligt en de logica van de visie en de strategie.
2. Ervoor zorgen dat er op hoofdlijnen helderheid komt over de kwalificatiebehoefte in de toekomst. Toezien op articulatie van doelen en realisatie van taken in het bestel.
3. Onderhandelen met de scholen over de randvoorwaarden waaronder zij het ongestructureerd beleidsprobleem met succes kunnen aanpakken.
4. Stimuleren van een dynamische informatievoorziening over doelen en inhouden van leren.

Er is een mer à boire van andere beleidsdoelen. Belangrijk is dat de doelen hierboven uitgaan van afstemming van vraag en aanbod (de overheidsvariant van marktwerking) en van een overheid die zelf niet uitvoert - die zich richt op de beleidskaders.

INSTRUMENTATIE VAN BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

De realisatie van de visie geschiedt bij voorkeur door een geïntegreerde inzet van beleid voor beheer en inhoud. De uitgangspunten die hierboven zijn geformuleerd, kunnen opgenomen worden in zogenaamd regulier beleid.

Specifieke aspecten van beleidsinstrumentatie zijn de volgende:

1. Bij alle vormen van stimulering geldt de eis van interactie.
2. De scholen stimuleren strategische plannen te maken voor de kwalificatievoorziening in hun werkingsgebied.
3. Regelingen voor vernieuwing en innovatie van het onderwijs voor Voedsel en Groen richten op het verbinden van werken en leren en van produceren en consumeren. Ook doelen van systeeminnovatie kunnen met dit type regelingen onder de aandacht worden gebracht.
4. De discussies over doelstellingen van onderwijs, waar van toepassing, versterken met kroonleden (bijvoorbeeld de commissies onderwijs bedrijfsleven van het landelijk orgaan).
5. Informatieverschaffen ten behoeve van strategievorming, doelformulering, deskundigheidsbevordering van docenten en leer- en hulpmiddelenontwikkeling.

Bovenstaande aspecten kunnen in de vorm van bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig worden toegewezen.

6.2 BELEIDSADVIES: DRIE OPERATIONELE OPTIES

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat de inhoudelijke sturing van een toekomstgericht beleid enerzijds onderscheiden moet worden van de institutionele sturing, maar anderzijds er moeilijk van te scheiden is. Dit komt doordat de uitdagingen voor de toekomst onbekend zijn en daardoor zijn ook de inspanningen voor het leveren van de vereiste prestaties nog onbekend. Worden de uitdagingen helderder, dan kan er ook onderhandeld worden over de inspanningen.

In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat in de huidige sturing vormen van interactie zijn geïntroduceerd, en dat de sturingspraktijk als geheel hybride is: voorschriften en planning naast interactie.

Samengevat is het beleidsadvies in deze verkennende studie inhoudelijk: *stimuleren van interactie*.

Hieronder wordt ingegaan op drie opties om het stimuleren van interactie bij de overheid te beleggen en op de kans van slagen die elke opties meebrengt.

6.2.1 OPERATIONELE OPTIES

Voor de uitwerking van de operationele opties hebben we een tweedeling gemaakt tussen de institutionele en de inhoudelijke aansturing van het beroepsonderwijs voor Voedsel en Groen. De positionering van de minister van LNV vergt expliciet te zijn over hoe hij op de inhoud van opleidingen invloed wil uitoefenen.

De beleidsverantwoordelijkheden kunnen bijvoorbeeld gelegd worden bij het ministerie van LNV en/of bij het ministerie van OCenW.

Er zijn daarmee drie hoofdvarianten haalbaar (zie figuur 6; de situatie dat LNV institutioneel beleidsverantwoordelijk is en OCenW inhoudelijk, lijkt niet realistisch).

Figuur 6: Mogelijke verdeling van beleidsverantwoordelijkheid

	Inhoudelijk beleid	Institutioneel beleid
Variant 1 (huidige situatie)	LNV	LNV
Variant 2	LNV	OCenW
Variant 3	OCenW	OCenW

Hoofdstuk 6

Variante 1 en 3 voldoen aan het holistisch ideaal: alles in een hand, eenheid van bestuur. De variant 2 gaat er van uit dat LNV beter geëquipeerd zou zijn voor de inhoudelijke en OCenW beter voor de institutionele beleidsverantwoordelijkheid.

In deze verkennende studie zijn twee belangrijke criteria uitgewerkt om de afweging beter te kunnen maken. Deze gaan over het *wat* en het *hoe* van het beleidsvraagstuk.

Het wat: het informeren over, vaststellen en realiseren van kwalificaties, is de inhoudelijke kant van onderhandelen over een matig gestructureerd beleidsprobleem met instellingen die een ongestructureerd beleidsprobleem moeten kunnen aanpakken.

De inhoudelijke kant van het vraagstuk, gaat over verbinden van leren en werken en van consumeren en produceren; dit is de maatschappelijke inbedding van het beroepsonderwijs.

Het hoe: het navigeren, agenderen en regelen op respectievelijk macro-, meso- en microniveau van het bestel is de procedurele/institutionele kant van ontwikkeling van sterke onderwijsinstellingen.

Een mogelijke opvatting is dat LNV door haar voornemen de inbedding van Landbouw in Voedsel en Groen te realiseren ook in staat moet zijn het beroepsonderwijs op haar beleidsterrein in te bedden in een brede maatschappelijke context. Dit kan uiteraard niet zonder medewerking van o.a. de ministers van OCenW, EZ en SoZaW (bijvoorbeeld door de SER een verantwoordelijkheid te geven bij het articuleren van hoofdzaken van kwalificatiebehoefte voor beroeps-onderwijs).

Een andere mogelijke opvatting is dat de sturing van (een deel van) het onderwijsbestel complex is en dat dit in één hand gelegd dient te worden. De sectoren als Voedsel en Groen, en ook Zorg, Openbare orde e.a. kunnen inhoudelijk invloed uitoefenen op de programma's van dit bestel. De inhoudelijke beïnvloeding van beroepsonderwijs mag niet te ver gaan vanwege de vrijheid van richting van onderwijs belegd in artikel 23 van de Grondwet.

De vorm van een *betrokken overheid op afstand*, die navigeert in interactie met agenderende instellingen en regelende professionele uitvoerders, moet zowel binnen LNV als OCenW nog worden gevonden. Het passend antwoord vanuit het beleid op massaindividualisering zal nog wel even op zich laten wachten. Dit zal waar dan ook gerealiseerd extra inspanningen vergen.

In een toekomstgericht model dat op interactie is gebaseerd, krijgt de overheid de rol van navigator (informatieverschaffing en het plaatsen

van vuurtorens), het schoolmanagement agendeert (planvorming) en de docent regelt (organisatie van leerprocessen op maat). De navigatie gaat inhoudelijk over het kwalificeren van mensen, waarbij de relatie tussen leren en werken en tussen produceren en consumeren¹¹ versterkt dient te worden. De keuze rond het beleggen van de beleidsverantwoordelijkheid spitst zich ons inziens toe op de volgende afweging:

1. een koppeling van inhoudelijk en institutioneel beleid, mogelijk ten nadele van het algemene institutionele beleid, of
2. een grotere eenheid van het institutioneel beleid, mogelijk ten nadele van de relatie tussen inhoud en institutie.

6.2.2 DE KANSEN VAN SLAGEN

De inspanning om

1. de aansluiting tussen school en werk te verbeteren,
2. de competenties daarnaast ook toekomstgericht te maken,
3. het beroepsonderwijs een rol te geven als regionale actor en
4. het leren en werken te verbinden en daarnaast het produceren en consumeren, en daarin responsief te zijn,

is een opgave die in geen enkel industrieel land naar tevredenheid tot een einde is gebracht (Crouch, Finegold, & Sako, 1999).

Het antwoord voor een gewenste vorm van inhoud en institutie van beroepsonderwijs is ons inziens hetzelfde als het antwoord op massa-individualisering. Bij massa-individualisering wordt nagestreefd met productietechniek en marketing maatwerk te leveren tegen lage kosten. Ook dit is voorlopig nog een kwestie van vallen en opstaan (Van Asseldonk, 2001).

Vaststaat dat de inhoudelijke, organisatorische en onderwijskundige antwoorden om zo'n beroepsonderwijs te realiseren nog niet bekend zijn. Geen van de spelers in het krachtenveld kan op eigen houtje de antwoorden vinden en de oplossingen doorvoeren.

Er is gezamenlijke actie nodig van een betrokken departement, van een alerte kennisinfrastructuur, van een deelnemend bedrijfsleven, van schoolmanagement dat ruimte schept en vooral van docenten die zich weten uitgenodigd voor en ondersteund bij de ontwikkeling van hun professionaliteit.

De kans van slagen is er - gelukkig - een op een glijdende schaal, leerlingen en studenten zullen meer of minder gemotiveerd zijn, zij

¹¹ De minister van LNV heeft ook een boodschap voor het overig onderwijs om de relatie tussen produceren en consumeren te versterken en daardoor maatschappelijk ondernemen beter mogelijk te maken. In het groene onderwijs bereikt hij slechts een deel van de (producenten en) consumenten.

Hoofdstuk 6

zullen beter of minder voorbereid zijn op de eerste baan en op een leven lang leren, en de scholen zullen met groter of kleiner succes invulling geven aan de rol van regionale actor.

Het vormgeven van vorming in een context van onzekerheid vergt überhaupt andere beoordelingscriteria dan de gangbare criteria voor goed onderwijs. Respect van betrokken spelers voor elkaar en de interactie die op basis daarvan tot stand kan komen is de sleutel voor ontwikkeling.

Er is echter geen alternatief: de samenleving vraagt een praktijk- en toekomstgericht beroepsonderwijs. Het ministerie van LNV zal daarbij een politiek-bestuurlijke rol en een inhoudelijk faciliterende rol kunnen spelen. Het ministerie is de aangewezen partij om bij de vormgeving van Voedsel en Groen deel te nemen aan debatten over de vormgeving van professionaliteit en competentie voor Voedsel en Groen. Zij zal zich echter inspanningen moeten getroosten om het beroepsonderwijs te inspireren, omdat de onderwijsontwikkeling afstaat van de gangbare beleidsproblematiek. Tegelijkertijd is de inhoudelijke betrokkenheid een voorwaarde om het ontwikkelingsproces kansrijk in te zetten.

7 Literatuur

- Alberda, A.J.M., J. Bouwhuis, J.M.C. Dirven., J.W.G. Geerligs, A.A. Helmens, J.D. van Leeuw & J.P.H.J. Vera (1996)
Strategisch werken aan LNV-beleid. Managementrapport van de werkgroep Strategisch MeerjarenKader (SMJK). 's-Gravenhage: LNV.
- Asseldonk, T. van (2001)
Massa-individualisering. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Axis (2001)
Beleidsvisie. Delft: Axis.
- Boisanté, J-L. & H. Jouve (1989)
L'enseignement agricole à l'horizon 2000. Rapport au ministre de l'Agriculture et de la Forêt. Paris: La Documentation Française.
- Brandsma, T.F. (1993)
Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling, de koninklijke weg als naïef traject? Enschede: Universiteit Twente, ISBN 90-900 66 63-2.
- Brandsma, T.F., W.J. Nijhof & J.C. Kamphorst (1989)
Kwalificatie en curriculum. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Cornelis, A. (1999)
De vertraagde tijd. Middelburg: Essence.
- Crouch, C., D. Finegold & M. Sako (1999)
Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. New York: Oxford University Press Inc.
- Dercksen, W.J. & H. van Lieshout (1993)
Beroepsvorming. Voorstudies en achtergronden. WRR: V82. 's-Gravenhage: SDU Uitgeverij.
- Frey, K. & K. Aregger (1975)
 Ein Modell zur Integration von Theorie und Praxis in Curriculumprojekten: Das generatieve Leitsystem. In: *H. Haft & I. Hameyer; (Eds.) Curriculumplanung. Theorie and Praxis*. Munchen: Kösel.
- Geerligs, J.W.G. (1999)
Design of Responsive VET. A reconstruction of a systems change in agricultural education. Thesis. Delft: Eburon.
- Geerligs, J.W.G. (2000)
 De responsiviteit van de responsieve kwalificatiestructuur, pp. 159-181. In: *A.M.L. van Wieringen, M. van Dijck, B.W.M. Hövels & W.J. Nijhof (Eds.) Nieuwe aansluitingen tussen onderwijs en arbeid*. 's-Gravenhage: Elsevier.

Literatuur

- Geerligs, J.W.G. & L.F.M. Nieuwenhuis (2000)
Perspectief op 'leren in de kennissamenleving'. Strategische keuzen bij de ontwikkeling van het agrarisch onderwijs anno de 21^e eeuw. Wageningen: Stoas.
- Geerligs, J.W.G & R.J.M. Rütte, (2001)
Vaardig Innoveren. Den Haag: Innovatienetwerk Agrocluster en Groene Ruimte.
- Goodlad, J.I. (1979)
Curriculum inquiry. The study of Curriculum practice. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Goudswaard, N.B. (1981)
Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs. Assen: Van Gorcum.
- Grip, A. de & R. Dekker (1993)
Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1985-1990. *Tijdschrift voor Arbeidsmarktoragstukken*: 9, 1993, nr. 3, pp. 220 - 229.
- Hisschemöller, M. (1993)
De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politiek besluitvorming. Amsterdam: VU-uitgeverij.
- LNV (2000)
Voedsel en groen. Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- LNV (1999)
Examenprogramma vmbo, Afdelingsprogramma Landbouw en Examenprogramma vmbo, Intrasectoraal programma Landbouw-breed. Den Haag, DWK/LNV.
- Moerkamp, T. & J. Onstenk (1991)
Van beroep naar opleiding. Inventarisatie van procedures voor het ontwikkelen van beroeps(opleidings)profielen. Utrecht: RVE/SCO.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (red., 2001)
Kwaliteit getoetst in de BVE. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB/OCenW.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (1993)
Beroepsgerichte leerplanontwikkeling. In: *Handboek curriculum*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Nieuwenhuis, L.F.M., P. Gielen & I. Lokman (2000)
Sector, regio en kennisorganisatie. Kennisnetwerken rond beroepsonderwijs. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum BVE.
- OCenW, Minister van Onderwijs en Wetenschappen (1989)
Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs. *Vierde nota van wijziging aan de Tweede Kamer*, 20646, nr. 12, 5 juni 1989.

- Postma, A. (1992)
 De pacificatie na 1917. In: *Berg, J.S. van den, e.a. eds. Een onderwijsbestel met toekomst ... 75 jaar onderwijspacificatie 1917 – 1992*. Meppel: Ten Brink.
- Raffe, D. (1994)
 The new flexibility in vocational education. In: *W.J. Nijhof & J.N. Streumer (Eds.) Flexibility in training and vocational education*. Utrecht: Lemma.
- Reuling, J. (1998)
 The German 'Berufsprinzip' as a model for regulating training content and qualification standards. In: *W.J. Nijhof & J.N. Streumer (Eds.) Key Qualifications in Work and Education*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Rienen, G.L.M. van (1983)
Beroepsinformatie en onderwijsprogrammering. Enschede: SLO.
- Rutten, H. & H.J. van Oosten (1999)
Innoveren met ambitie. Kansen voor de Agrosector, Groene Ruimte en Vissector. Den Haag: NRLO.
- Smulders, H.R.M., E.M. van Wechem, A.H. Lokman & A.F.M. Nieuwenhuis (2001)
Tussen student en arbeidsmarkt; het besluitvormingsproces van AOC's rond het opleidingsaanbod. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Stuurgroep Evaluatie WEB (2001).
De WEB: naar eenvoud en evenwicht. De evaluatie van de WEB. Zoetermeer: OCenW.
- Toffler, A. (1981)
De derde golf. Vertaling van Th.H.J. Tromp van: *The third wave* (1980). Utrecht: L.J. Veen
- Tomassini, M. (2000)
 Knowledge dynamics, communities of practice: emergent perspectives on training. *Vocational training no.19*. pp. 38-47. Tessaloniki: CEDEFOP.
- Tykociner, J.T. (1966)
Outline of zetetics. Philadelphia; Pennsylvania: Dorrance.
- Wijnaendts van Resandt, A. (1991)
A Guide to Higher Education Systems and Qualifications in the European Community. The Hague, Nuffic.
- Wijffels, H.H.F., e.a. (2001)
Toekomst voor de veehouderij – agenda voor een herontwerp van de sector. Den Haag: LNV.