

Tussen voorschrift en autonomie: het organiseren van attractief beroepsonderwijs

L. Nieuwenhuis, R. Mulder, M. Jellema en H. van Berkel

Samenvatting

Deze bijdrage handelt over een evaluatiestudie naar de impact van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) op kwaliteitsaspecten van aanbod en examens in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE). Als criterium voor kwaliteit is gekozen voor attractiviteit van beroepsonderwijs: de mate waarin de BVE erin slaagt om deelnemers te motiveren voor en voor te bereiden op een leven lang leren, gericht op het verkrijgen en behouden van werk. Interne en externe consistentie van opleidingsprogramma's worden gehanteerd als intermediaire criteria.

De relatie tussen wetgeving en primair onderwijsleerproces verloopt trapsgewijs: processen op institutioneel niveau en op organisatieniveau hebben een eigenstandige invloed. Aan de hand van twee aspecten wordt de relatie tussen wetgeving en attractiviteit geïllustreerd: de inrichting van examinering en toetsing en van de beroepspraktijkvorming. Geconcludeerd wordt dat de sector "onderweg" is, maar dat de actuele kwaliteit nog veel te wensen overlaat. Meer wettelijke voorschriften zijn waarschijnlijk contraproductief: uitdagend onderwijsbeleid zal vooral moeten bestaan uit globale voorschriften en een continue dialoog tussen uitvoerders en beleidsmatige en institutionele belanghebbenden.

Inleiding

Het voorliggende artikel is gebaseerd op het onderzoek ten behoeve van het derde evaluatiethema, zoals geformuleerd door de Stuurgroep Evaluatie WEB. De auteurs zijn door de stuurgroep gevraagd om de impact van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs 1996 (WEB) te onderzoeken op "kwaliteit en niveau van aanbod en examens in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie". Bij de opzet en uitvoering van dit onderzoek is kwaliteit vooral opgevat als kwaliteit van

input: op welke wijze wordt in het BVE-systeem kwaliteit van aanbod en examens georganiseerd? Hoe zorgen de verschillende actoren in het systeem ervoor, dat de vraag naar kwalificaties en competenties met kwaliteit wordt beantwoord? Deze inperking is mede het gevolg van de thema-indeling, gehanteerd door de Stuurgroep Evaluatie WEB. Voor een uitvoerige toelichting wordt verwezen naar het onderzoeksrapport (Nieuwenhuis, Van Berkel, Jellema, & Mulder, 2001).

1 Attractiviteit als kwaliteit van beroepsonderwijs

De WEB is de resultante van tenminste 20 jaar debat over de inrichting van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) in Nederland. Opeenvolgende ministers hebben getracht een coherente en transparante onderwijssector te ontwikkelen, die adequaat kan voorzien in de vraag naar kwalificaties, gericht op participatie in werk en maatschappij.

De WEB gaat ervan uit dat het onderwijs in de BVE-sector dienstbaar behoort te zijn aan maatschappelijke behoeften die buiten de instellingen zijn geformuleerd. Daarom vormen de instellingsexterne behoeften de kwaliteitseisen. In die zin staat onderwijskwaliteit in de memorie van toelichting ook omschreven: onder kwaliteit in het kader van de BVE wordt verstaan het optimaal, onder toetsing aan professionele standaarden, door de instelling voldoen aan door de deelnemers, het afnemend veld, het vervolgonderwijs en de gemeentelijke en de rijksoverheid geformuleerde onderwijs- en vormingsbehoeften (zie De Vries & McDaniel, 1995).

In de WEB, en in de toelichting, wordt verder niet in geoperationaliseerde termen omschreven wat precies onder onderwijskwaliteit moet worden verstaan. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat er geen uniforme definitie van onderwijskwaliteit bestaat.

Iedere belanghebbende partij zet zijn eigen bril op om naar het onderwijs te kijken. Zij stellen eigen eisen aan onderwijs, afhankelijk van eigen verwachtingen en doelen. Daarom kan men kwaliteit slechts in zeer algemene zin definiëren. De kwaliteit van onderwijs is de mate waarin het voldoet aan de verwachtingen of doelen. In de economische context van het beroepsonderwijs zijn in dat verband, naast de overheid, tenminste drie partijen aanwijsbaar die elk hun eigen perceptie hebben van onderwijskwaliteit: de beoordeling van de kwaliteit is afhankelijk van de gebruikscontext van waaruit het oordeel plaatsvindt. Beroepskeuzeprocessen van toekomstige deelnemers (de sociale vraag) en de articulatie- en toewijzingsprocessen op de arbeidsmarkt (de economische vraag) vormen een ander denkkader dan de onderwijsorganisatie (het onderwijsaanbod).

In de agenda BVE (1999) formuleert de minister van OCenW zijn visie op de kwaliteit van de BVE als volgt: “Kwaliteit heeft betrekking op wat deelnemers leren en op hoe deelnemers leren. Jongeren en volwassenen moeten kennis, vaardigheden, inzichten en attitudes leren die ‘er toe doen’ met het oog op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. (...) Kwaliteit is daarnaast dat het leren doelmatig is, plaatsvindt in een aantrekkelijke en uitdagende leeromgeving, op een wijze die is toegesneden op de maat van de deelnemer”.

Kwaliteit moet worden afgelezen aan de mate waarin het onderwijs doeltreffendheid en doelmatigheid realiseert, gezien de variëteit aan doelgroepen waarvoor de BVE is ingericht. Kwaliteit moet blijken in processen van binnen- én buitenschools leren. Met het oog op de beleidsdoelstelling *een leven lang leren* kan hieraan nog een belangrijk element worden toegevoegd. ‘Employability’ blijkt in belangrijke mate bepaald te worden door de ervaringen met leren in het initiële traject. Mensen met mislukte primaire trajecten blijken minder schoolbaar in hun verdere leven. Daarom is het van belang om de realisatie van attractiviteit toe te voegen aan de kwaliteitscriteria. Attractiviteit betreft de mate waarin de BVE erin slaagt om jongeren en volwassenen te motiveren voor, en voor te bereiden op een leven lang leren en om keu-

zes te stimuleren in de richting van maatschappelijk/economisch wenselijke beroepsdomeinen (Geurts & Van Oosterom, 2000; zie ook Mertens’ betoog voor “Beroepsonderwijs zonder beroepen” uit 1998). Attractiviteit heeft betrekking op het leerproces en de leeromgeving, de organisatie van terugkeermogelijkheden (denk aan opvang voortijdig schoolverlaten) en de ervaren relevantie van inhoud (gekoppeld aan maatschappelijke probleemvelden en jeugdcultuur; zie bijv. Mulder & Van Wensveen, 2000a).

Doeltreffendheid, doelmatigheid en attractiviteit zijn de drie hoofdcriteria om de kwaliteit van onderwijsaanbod en –afsluiting te beoordelen. In ons onderzoek naar (waargenomen) kwaliteit van opleidingsaanbod en examens beperken we ons in belangrijke mate tot attractiviteit als kwaliteitscriterium. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn onderwerp van onderzoek in evaluatiethema 4 (Van der Velden, 2001), dat zich richt op het intern en extern rendement van de BVE. Attractiviteit is nauw verbonden met deze twee kwaliteitscriteria (attractief beroepsonderwijs bevordert deelname en bereidheid tot leven lang leren), maar deze redenering verloopt vooral via programmakenmerken. Dat leidt tot een tweetal intermediaire kwaliteitscriteria, die vooral aan programmakenmerken refereren: externe en interne consistentie.

- Externe consistentie: de doelstellingen van de wet zijn gericht op kennis en inzicht met het oog op het opleiden van mensen voor leren en werken. Daartoe dienen specifieke kennis en vaardigheden te worden verworven. De kwalificaties en competenties die verworven dienen te worden, vormen de output van het onderwijsmodel, neergelegd in de vorm van eindtermen. De arbeidsmarktgerelateerde vraag naar kwalificaties en competenties wordt eveneens meegenomen in de formulering van de eindtermen. In Figuur 1 worden de veronderstelde relaties tussen de input van het onderwijs, in de vorm van de kwalificatiestructuur, de effecten daarvan op het primaire proces (in de onderwijsinstellingen) en de uiteindelijke opbrengst van het systeem in de vorm van verworven kwalificaties en competenties schematisch weergegeven.

Externe consistentie als intermediair kwaliteitscriterium heeft betrekking op de mate waarin de relatie tussen input, 'throughput' en output (voor de deelnemers) inzichtelijk is. Bij een hoge mate van externe consistentie wordt verondersteld dat het waargenomen (sociaal-economisch) nut van onderwijsinspanningen voor de deelnemer transparant is, waardoor de bereidheid tot inspanningen toeneemt. Een hoge mate van externe consistentie vergroot de attractiviteit van het onderwijsaanbod. Door onderwijskundige en organisatorische vormgeving kunnen onderwijsinstellingen grote invloed hebben op de ervaren externe consistentie.

- Interne consistentie: naast externe consistentie worden onderwijstrajecten gekenmerkt door interne consistentie. In onze studie vatten wij het primaire proces op als bestaande uit drie gelijkwaardige elementen: theorieaanbod, praktijkcontext en toetsings- en afsluitingsprocedures. Die staan dan ook centraal: als deze drie elementen niet consistent zijn vormgegeven, is het realiseren van de beoogde kwaliteit in termen van attractiviteit lastig, zonet onmogelijk. Ten aanzien van het primaire proces wordt gesteld dat theorie, praktijk en toetsvormen logisch op elkaar moeten aansluiten.

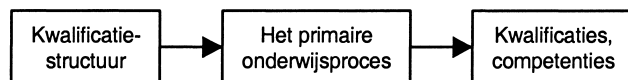
De veronderstelling is dat, als onderwijsinstellingen erin slagen om intern en extern consistente leertrajecten vorm te geven, daarmee aan de belangrijkste voorwaarde is voldaan om voor deelnemers attractief onderwijs te verzorgen. Interne en externe consistentie worden aldus beschouwd als voorspelers van attractiviteit. Deze veronderstelling kon in de looptijd van dit evaluatieonderzoek niet empirisch worden getoetst via onderzoek bij deelnemers; daarom is op alle drie de cri-

teria materiaal verzameld op uitvoerings- en organisatieniveau, via het interviewen van docenten, ontwikkelingsteams en schoolleiders.

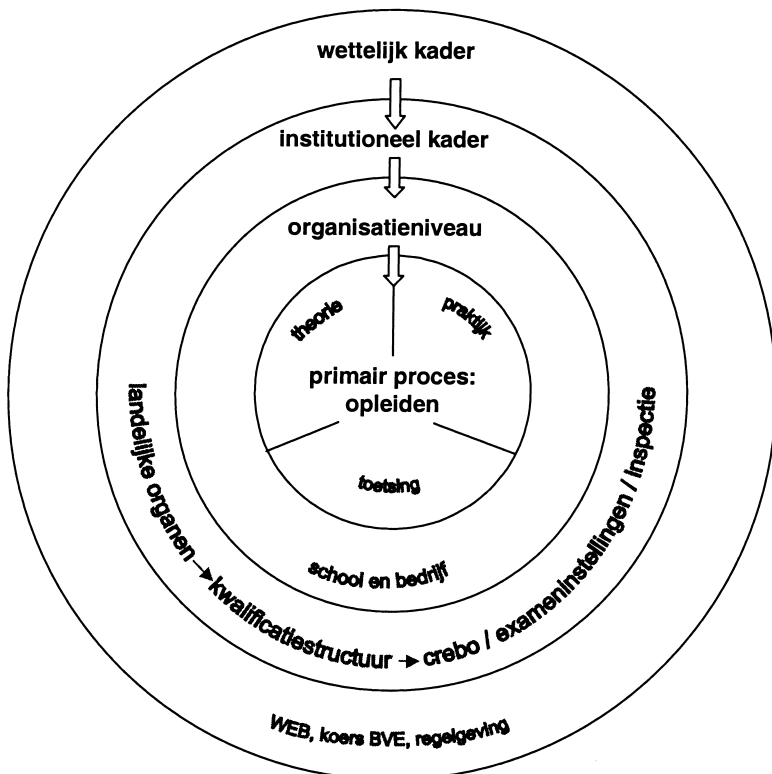
2 Het organiseren van kwaliteit

De WEB als wettelijk kader spreekt zich vooral uit over de institutionele en organisatorische condities waarbinnen het primaire proces moet worden vormgegeven. Bij de evaluatie van de WEB zal dus rekening gehouden moeten worden met de gelaagdheid van bestuurlijke processen: de WEB richt zich in eerste instantie op het mesoniveau van onderwijsinstellingen en institutionele instrumenten zoals de kwalificatiestructuur. De kwaliteit van het aanbod en de afsluiting betreft echter een vraagstelling op microniveau (zie De Bock, In 't Veld, e.a. 1996). In Figuur 2 is die gelaagdheid van de doel-middel redeneringen in de WEB weergegeven. De WEB richt zich op de buitenste schillen van het model, maar pretendeert de kwaliteit van het primaire proces te bewerkstelligen. Bij de uitwerking van het onderzoek is met die gelaagdheid rekening gehouden.

Van belang is het onderscheid tussen instituties en organisaties dat o.a. Edquist en Johnson (1997) maken. Instituties kunnen worden gedefinieerd als de set gezamenlijke gewoontes, impliciete en expliciete afspraken, regels en wetten, waarop de relaties en interacties tussen individuen en groepen binnen een systeem zijn gebouwd. Instituties hebben onder meer als functie informatievoorziening, reductie van onzekerheden, conflictregulatie en beloningssystematieken. Organisaties daarentegen zijn de concrete groepen actoren met een taakstelling en doelstelling.



Figuur 1. Relaties tussen input, 'throughput' en output. In Figuur 1 in de bijdrage van Brandsma in dit nummer, is deze relatie ook weergegeven, maar dan omgeven door de actoren uit het omringende krachtenveld. Voor een definitie van externe consistentie is dit institutionele kader niet noodzakelijk.



Figuur 2. Evaluatiemodel: de WEB en de kwaliteit van het onderwijs.

Een sociaal-economisch systeem kan worden beschouwd als de wisselwerking tussen instituties en organisaties; dat geldt mutatis mutandis voor het BVE-systeem. Elk land en elke economische sector heeft in de loop der jaren zijn eigen set instituties en organisaties opgebouwd. Voor het beroepsonderwijs hebben de overheid, de sociale partners en de onderwijsinstellingen een institutionele set-up ontwikkeld, die diep wortelt in sociale, culturele en economische patronen. Daardoor is het systeem voor beroepsonderwijs lastig te veranderen: instituties vormen soms obstakels voor vernieuwing, omdat niet alleen onderwijstechnische argumenten een rol spelen maar ook sociaal-economische tradities. Onderwijstechnische argumenten moeten compatibel zijn met de institutionele set-up, om gehoor te vinden. Voorbeelden van instituties in het beroepsonderwijs zijn de arbeidswet, de scholingsfondsen, CAO-afspraken, erkende leertrajecten, de verhouding tussen kwalificaties en beloning, beroepsidentiteit en scholingstradities.

Wetgeving als deel van de institutionele set-up, is in complexe systeemveranderingen vaker de 'finishing touch' dan de impuls voor verandering: wetgeving is meer descriptief dan prescriptief. Innovatie van het beroepsonderwijs bij wet afdwingen is in die visie weinig kansrijk (zie verder Edquist & Johnson, 1997). Voor de evaluatie van de WEB is dat een belangrijk inzicht. De evaluatie betreft dan vragen als: Reguleert de wet de uitzonderingssituaties op een aanvaardbare wijze? Beschrijft de wet de uitvoeringspraktijk adequaat en voldoende? Lukt de wet geen ongewenste regulering op intermediaire niveaus uit? De Heer (1999) laat zien dat de deregulering in de wet dergelijke ongewenste gevolgen helaas wel heeft. Ten aanzien van diverse aspecten, waaronder de examinering, wordt de regelvrijheid die de WEB biedt door intermediaire organisaties, aangegrepen om nieuwe en vaak ondoorzichtige regelgeving te ontwerpen en aan de uitvoerende organisaties op te leggen.

De evaluatievragen van de stuurgroep be-

treffen het mesoniveau: in hoeverre faciliteert de WEB de onderwijsinstellingen om maatregelen te treffen die de kwaliteit van aanbod en examens ten goede komen en in hoeverre dragen institutionele instrumenten en intermediaire organisaties daaraan bij?

Het is de taak van de onderwijsinstelling om voor het primaire proces optimale condities te organiseren, in samenwerking met bedrijven en andere instellingen die praktijkleersituaties aanbieden. Rondom deze onderwijsorganisatie formeert de WEB een institutioneel kader waarin op hoofdzaken legitimering en validering worden geregeld. Voor dit institutioneel kader is een aantal specifieke instrumenten en intermediaire organisaties in het leven geroepen. Zo is voor de productdefinitie het instrument Kwalificatiestructuur ontworpen, waarvan het onderhoud is toebedeeld aan de landelijke organen beroepsonderwijs (LOB's). Voor de toetsing en afsluiting is het instrument Externe Legitimering ontworpen, waarvoor specifieke exameninstellingen zijn ontstaan. Instrumenten en procedures voor de kwaliteitszorg in de instellingen worden getoetst door de Onderwijsinspectie (hoewel er nog discussie over is, tot in welk detail de bevoegdheid van de inspectie gaat). Tot slot is ook rond de kwaliteit van beroepspraktijkvormingsplaatsen een instrumentarium van kwaliteitsbeoordeling ontworpen, waarvoor de LOB's ook de verantwoordelijkheid dragen.

Figuur 2 helpt de relaties tussen wetgeving, institutionele instrumenten en organisaties enerzijds en de leerprocessen, georganiseerd door de instellingen anderzijds, in kaart te brengen en te begrijpen. Het maakt helder dat de route van WEB naar primaire beroepsopleidende processen trapsgewijs en gefaseerd verloopt, waarbij allerlei "storende" processen een rol kunnen spelen. De constatering dat de kwaliteit van het primaire proces niet optimaal is, is daarom niet rechtstreeks te herleiden tot "fouten" in de wetgeving. Met behulp van het model kan die rechtstreekse relatie worden gerelativeerd: ten eerste door aan te geven dat wetgeving meer beschrijft dan voorschrijft, ten tweede door aan te geven dat de wet kaders en keuzevrijheid biedt, die op institutioneel niveau leiden tot een variatie aan keuzes (per sector,

per branche, per opleidingsniveau), resulterend in afspraken en regelgeving, die op zich weer keuzevrijheid biedt aan uitvoerende organisaties om hun (kwaliteits)beleid in te richten.

3 Illustraties op basis van evaluatiegegevens

De veronderstelling is dat er in de WEB (of de uitwerking ervan binnen het institutionele kader) drie tendensen zitten die leiden tot interne en externe inconsistenties en (mede daardoor) tot afname van attractiviteit van het primaire leerproces. Die drie tendensen zijn:

- **Partialisering van productdefinities:** Het krachtenveld rond de kwalificatiestructuur leidt ertoe dat er steeds meer kwalificaties (= opleidingstrajecten) worden gedefinieerd en gedetailleerd beschreven, in tegenstelling tot het beleidsdoel *transparantie*. Dit leidt tot grote aantallen smalle opleidingstrajecten (zie bijv. Smulders & Van Wechem, 2000).
- **Verticalisering van de schoolorganisatie:** door schaalvergroting ontstaan meerdere bestuurslagen binnen de ROC's, met veelal een hiërarchische managementfilosofie (zie Van de Kragt & Meijers, 1998) en een eigenstandige neiging tot regelgeving (De Heer, 1999).
- **Traditionele vormgeving van toetsing en examinering** (zie diverse inspectierapportages). Dit werpt zijn schaduw vooruit op het type leerproces dat docenten (en ook deelnemers!) entameren.

Lazonder (1998), Geerligts (1999) en Pierik (2000) hebben delen van deze vraagstelling onderzocht binnen het landbouwonderwijs. Vooral Pierik komt tot een weinig rooskleurig beeld van de stimulansen die uitgaan van het wettelijk en institutioneel kader voor de ontwikkeling van attractief beroepsonderwijs. Docenten kunnen maar moeizaam het "nieuwe beroepsonderwijs" vormgeven met behulp van de aanwijzingen uit deze kaders.

In ons deelonderzoek is een wat breder en generieker beeld van die problematiek geschetst op basis van ervaringen van onderwijsteams en docenten bij het ontwikkelen van beroepsopleidingen. Voor het beantwoor-

den van de evaluatievragen is, na een uitgebreide literatuur- en documentanalyse, de dataverzameling stapsgewijs opgebouwd: van (1) wettelijke kader (interviews bij inspectie en CITO), via (2) institutioneel kader (interviews bij examen-instellingen), en (3) organisatorisch kader (interviews op instellingsniveau over regelgeving en professionalisering) naar (4) primair proces (interviews op opleidingsniveau omtrent consistentie en schaduwwerking vooruit van toetsvormen). Dat heeft geleid tot:

- Drie interviews met ondersteuningsinstellingen;
- Zeven interviews met de exameninstellingen;
- Acht interviews op onderwijsinstellingen (centraal niveau) in alle sectoren en verschillende opleidingen binnen sectoren;
- Zestien interviews op dezelfde onderwijsinstellingen (maar dan op opleidingsniveau en docentniveau).

In dit artikel willen we aan de hand van twee illustraties laten zien op welke wijze de kwaliteit van het aanbod in de BVE wordt generaliseerd. Voor een gedetailleerde beschrijving verwijzen we naar het onderzoeksrapport (Nieuwenhuis, e.a., 2001).

3.1 Examinering en toetsing

In de WEB worden op het terrein van examinering en toetsing met name eisen gesteld die de kwaliteit moeten waarborgen van de examens en toetsen. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de onderwijsinstellingen; zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de examens. Daarnaast heeft de WEB, naast de Onderwijsinspectie, een aantal andere voorzieningen in het leven geroepen. Deze dienen onder andere de kwaliteit van de examens te waarborgen. Dit zijn achtereenvolgens het kwaliteitszorgverslag, de Onderwijs- en Examenregelingen (afgekort de OER) en de externe legitimering. Dit laatste houdt in dat onderwijsinstellingen verplicht zijn om tenminste 51% van de deelkwalificaties van een opleiding extern te laten beoordelen op de afstemming met de eindtermen in de kwalificatiestructuur. Instellingen die hiertoe zijn gemachtigd zijn exameninstellingen. Dat kunnen ook de landelijke organen beroepsonderwijs (LOB's) zijn. Zij dienen er

op toe te zien dat de inhoud en het niveau van de examens zijn afgestemd op de eindtermen.

Rond de examinering kan een aantal kritische noten geplaatst worden bij de wetgeving zelf. Allereerst wordt in de wet geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen toetsing en examinering. Zij staat toe dat een examen kan bestaan uit een optelsom van toetsen (WEB, artikel 7.4.2 lid 3). De vraag is of een optelsom van toetsen hetzelfde is als een examen. Vaak worden bij toetsing namelijk de leervorderingen gemeten, terwijl het examen vaststelt in hoeverre voldaan is aan landelijke standaarden.

Een tweede aantekening betreft de mate waarin de WEB ruimte geeft voor invoering van Erkenning van eerder Verworven Competenties (EVC). Kenmerkend voor EVC is dat via een 'assessment'-procedure vastgesteld wordt in hoeverre iemand over een competentie beschikt, ongeacht de wijze waarop hij of zij deze heeft verworven. Klarus e.a. (Klarus, 2000) hebben gekeken in hoeverre de WEB mogelijkheden biedt voor EVC. Zij komen tot de conclusie dat er een aantal belemmeringen is. Een eerste belemmering is de sterke koppeling tussen eindtermen, leerweg en studiebelasting. Dit ontnemt het zicht op de leerwegaafhankelijkheid van zowel de kwalificatiestructuur als de kwalificatiebeoordeling. Een tweede belemmering is de wijze waarop eindtermen veelal zijn vertaald. Deze zouden nog onvoldoende rekening houden met nieuwe inzichten in leren en vaardigheden en daarmee 'assessments' en EVC in de weg staan. Tot slot richt de WEB zich te sterk op het beoordelen van praktijkervaring. In plaats daarvan zou het zich veel meer moeten richten op aantoonbare praktijkervaring.

Het institutioneel bouwwerk rond externe legitimering is veel complexer geworden dan de bedoeling van de wetgever is geweest. In de wet staat enkel dat het bevoegd gezag van de scholen ervoor zorg moet dragen dat de aangewezen eindtermen extern worden geëxamineerd. Door veel exameninstellingen is dit ingevuld met toetsconstructie en het zelf afnemen van examens, hoewel men in de toekomst meer opteert voor een procesbenadering van legitimering. De koppelverkoop van ontwikkeling en legitimering wekt in veel ge-

vallen irritatie bij de onderwijsinstellingen. Er zou een scheiding moeten komen tussen legitimering enerzijds en examenontwikkeling en -afname anderzijds.

Sociale partners zijn bezorgd over de kwaliteit van de examinering en in de actuele situatie is dat ook terecht. De professionaliteit op de scholen met betrekking tot toetsontwikkeling en examinering is in veel gevallen niet op orde. Scholen zijn echter op weg om de kwaliteit op peil te brengen. Restauratieve acties in de vorm van scherpere regelgeving en landelijke examinering werken waarschijnlijk contraproductief. Het ondersteunen en uitdagen van scholen om tempo te maken met kwaliteitsontwikkeling lijkt een verstandiger strategie.

Marktwerking rond externe legitimering werkt slecht. Voor meer geld krijgen de scholen meer (en betere?) kritiek op de kwaliteit van hun examens. Externe legitimering is van te groot publiek belang om dit type mechanismen de vrije hand te laten. Het lijkt aan te bevelen om de externe legitimering weer publiek te organiseren.

De invoering van de WEB, en de daarmee gepaard gaande activiteiten van de inspectie, de exameninstellingen en de interne kwaliteitszorg worden door alle scholen toegejuicht. Het heeft ervoor gezorgd dat de kwaliteit van examinering en toetsing hoog op de prioriteitenlijst van scholen is komen te staan. Echter, ondanks inspanningen van scholen is nog niet de gewenste kwaliteit overal bereikt. Ook doen zich tussen scholen en binnen scholen nog vaak ongewenste, grote kwaliteitsverschillen voor; de sector is "onderweg".

3.2 De beroepspraktijkvorming

De kwaliteit van praktijkleren wordt op drie momenten bepaald: het voortraject, het leerproces en de toetsing en afsluiting. In het voortraject speelt het landelijke orgaan een belangrijke rol, zij gaat op zoek naar bedrijven die in aanmerking komen als leerbedrijven. Scholen wijken doorgaans niet af van de lijst met geaccrediteerde leerbedrijven.

Uit de interviews blijkt dat scholen nauwelijks problemen ondervinden met het plaatsen van deelnemers in leerbedrijven. Dit geldt zowel voor de BOL als voor de BBL-

variant. Dat er voldoende leerbedrijven zijn hangt samen met de hoogconjunctuur; veel bedrijven kunnen nu extra handen gebruiken. Hierin schuilt ook een gevaar, namelijk dat het opleiden naar de achtergrond verdwijnt. Om deelnemers hiervoor te behoeden, wordt er aan het begin van de BPV-periode een overeenkomst afgesloten waarin het leerbedrijf de verplichting van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming op zich neemt. In de praktijk blijkt deze praktijkovereenkomst nogal eens vertraging op te leveren, omdat scholen afhankelijk zijn van de snelheid waarmee bedrijven en landelijke organen hun handtekening onder dit document zetten. Bovendien garandeert de overeenkomst niet altijd de beoogde kwaliteit. Dit blijkt uit de wisselende ervaringen die ROC's en AOC's hebben met beroepspraktijkplaatsen. De kwaliteit van het leren op de werkplek wordt door scholen doorgaans overgelaten aan de praktijkbegeleider op de werkplek (evenals vóór de WEB). Deze begeleidt de student in zijn dagelijkse werkzaamheden op het bedrijf. Vanuit de opleiding vinden er voortgangsgesprekken plaats tussen de deelnemer, praktijkbegeleider en de BPV-docent. Verder moeten deelnemers soms opdrachten of taken uitvoeren op het leerbedrijf, die vervolgens op de opleiding worden besproken.

Naast het leren op de werkplek, ligt ook de beoordeling van de BPV in veel gevallen in handen van de praktijkbegeleider. Hij of zij bepaalt het cijfer voor de BPV. Hiervoor zijn vaak nog geen standaarden ontwikkeld waardoor de beoordeling subjectief is. Dat kan tot situaties leiden waarin deelnemers, die qua niveau vergelijkbaar zijn, door leerbedrijven uiteenlopend beoordeeld worden. In theorie zou de school hiertegen bezwaar kunnen maken, echter de praktijk wijst uit dat scholen doorgaans het advies van bedrijven overnemen.

De beroepspraktijkvorming lijkt bij een groot aantal scholen een steeds belangrijker rol te spelen, omdat zij handelingsgerichte eindtermen die voorheen nog op school werden getoetst, nu steeds meer in de beroepspraktijk neerleggen. Dit betekent dat de afsluiting van de BPV ook belangrijker wordt. Een aantal scholen heeft hier gerichte acties opgezet door bijvoorbeeld cursussen

aan praktijkbegeleiders te geven over toetsing en examinering (wanneer landelijke organen dit niet hebben gedaan) of door praktijkexamens te ontwikkelen die praktijkbegeleiders in de praktijk kunnen afnemen. Andere scholen zijn daarentegen nog niet zover, maar willen zich hier de komende tijd meer op gaan toeleggen. Echter, de toetsing van de BPV is nog niet zo eenvoudig. Scholen zien in dat een afvinklijst niet meer kan, maar wat dan? Wanneer heeft een deelnemer een eindterm gehaald? Met deze vragen worstelen scholen.

De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming blijft een punt van zorg: hoewel er momenteel voldoende leerplaatsen voorhanden zijn, wordt de kwaliteit van het leren op de werkplek overgelaten aan het praktijkbedrijf. Ook de beoordeling van het praktijkleren wordt uitbesteed. Dit is verontrustend, omdat anderzijds de tendens kan worden waargenomen steeds meer leeractiviteiten in de vorm van BPV te organiseren.

3.3 Algemene observaties

Centraal in deelonderzoek 3 stond de vraag in hoeverre de WEB en haar instrumenten kwaliteitsverhogend gedrag uitlokt bij de BVE-instellingen (en hun relatie met praktijkleerbedrijven). De WEB heeft de autonomie van de scholen duidelijk vergroot. Op de meeste scholen heeft het geleid tot een decentralisatiebeleid; het onderwijskundig beleid wordt ontworpen op het niveau van de units. Zij zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de inrichting van het primaire proces.

De werking van het integraal instellings-toezicht (IIT) vanuit de inspectie is ambivalent. Enerzijds dwingt zij scholen om na te denken over kwaliteit (wat positief is en zo ook door iedereen wordt ervaren), anderzijds zijn de procedures waaraan scholen moeten voldoen bij het IIT omstreden, omdat zij de vrijheid van inrichting van scholen inperken.

Al met al kan worden geconstateerd dat de instellingen veel inspanning verrichten ten aanzien van de kwaliteitsverbetering, maar dat een integrale visie op onderwijs en leerprocessen nog ontbreekt binnen de meeste instellingen. Hierdoor is er binnen de instellingen nog geen eenduidigheid over (de kwa-

liteit van) de opleidingen. De visie van het management is nog niet gedeeld met de units en de docenten. Dat betekent ook dat het debat met de praktijkleerplaatsen niet over het gewenste leerproces gaat. Hierdoor staat de consistentie van te realiseren leerprocessen onder druk.

De instrumenten en organisaties in de institutionele schil rond de BVE worden door de onderwijsinstellingen over het algemeen positief beoordeeld. De beoogde autonomie in de WEB wordt door de scholen ook als zodanig ervaren, en de instrumenten uit de WEB, zoals de kwalificatiestructuur, de visitaties van de inspectie en de externe legitimering dragen daaraan in de ogen van de instellingen substantieel bij. De achterkant van de medaille is de ervaren administratieve druk en doorgeslagen juridisering van het instrumentarium. Flexibilisering en responsiviteit van het onderwijs komen hierdoor in gevaar. Bij de definitieve inrichting van de BVE zouden dergelijke “weeffouten” in de regelgeving moeten worden versoepeld.

4 Van voorschrift naar autonomie en verantwoording

4.1 Conclusies ten aanzien van attractiviteit en consistentie

De invoering van de WEB, en de daarmee gepaard gaande activiteiten van de inspectie, de exameninstellingen en de interne kwaliteitszorg worden door alle scholen toegejuicht. Scholen zijn ‘en masse’ aan het werk om kwaliteitsbevorderende maatregelen door te voeren. Het is aan te bevelen om de ontwikkelcapaciteit van scholen in deze te vergroten: uitdagen en ondersteunen in plaats van aanscherpen van de regelgeving. Het IIT van de inspectie werkt hierin voorbeeldmatig; *stimulerend toezicht* is daarbij een goede typering

Er zou regelgeving ontworpen moeten worden waarin een transparant systeem voor kwaliteitstoezicht kan ontstaan. Externe legitimering en instellingstoezicht kunnen in een systeem worden ondergebracht, gezien de ervaringen in het hbo. Hier is men een accrediteringsysteem aan het ontwerpen op opleidingsniveau (zie Prins, 2000; HBO-journaal,

2000), gebaseerd op een model van interne en externe consistentie, waarin opleidingen op hoofdelementen (eindtermen, leerproces, leermiddelen, organisatie, praktijk en examinering) worden doorgelicht volgens een vast te ontwerpen normeringssystematiek. Deze systematiek kan als voorbeeld voor de BVE-sector worden gehanteerd. Dat zou betekenen, dat externe legitimering als aparte regelgeving uit de WEB kan verdwijnen. Exameninstellingen kunnen als dienstverlenende instellingen de scholen ondersteunen bij het realiseren van kwaliteit van examinering en toetsing. In de ontwikkelingsfase van een dergelijke systematiek kan het huidige integrale instellingstoezicht worden uitgebreid met de kwaliteitszorg voor de examinering, waardoor een meer transparante structuur ontstaat.

Wat betreft de interne consistentie concluderen we dat scholen veel ruimte en mogelijkheden hebben voor eigen invulling van het primaire proces. Dit houdt in dat scholen zelf hun onderwijsvisie kunnen formuleren en daarop hun didactisch profiel kunnen afstemmen. In de praktijk blijkt dat scholen moeite ondervinden met het vertalen van het didactisch profiel naar een consistent leerproces waarin theorie, praktijk en toetsing op elkaar zijn afgestemd. Problemen blijken zich vooral voor te doen op het gebied van toetsing. Scholen zijn zich in de loop van de tijd meer gaan toeleggen op professionalisering van toetsing onder andere als gevolg van de externe legitimering - in die zin is er sprake van een kwaliteitssprong -, maar tegelijkertijd zien we dat scholen op dit punt tegen de WEB aanlopen.

Ten eerste schrijft de wet voor dat een onderdeel (eindterm) slechts eenmaal geëxamineerd mag worden. Dit bemoeilijkt het afnemen van diagnostische toetsen. En juist deze vorm van toetsen levert voor de leerling een stimulans om bezig te blijven en het verleent de docent inzicht in de stand van zaken van het leerproces. Ten tweede: de 51%-regeling "belemmert" de scholen bij het gebruik van integratieve toetsen omdat elke toets verantwoord moet worden; hiervoor wordt als enige oplossing gezien om 100% te laten legitimeren.

Verder is te zien dat de theorie en prak-

tijkvorming in de praktijk nog gescheiden trajecten zijn, maar dat scholen - veelal op beleidsniveau - bezig zijn om hier verandering in te brengen. Men realiseert zich dat goede contacten met leerbedrijven essentieel zijn, evenals een betrouwbare beoordeling van de beroepspraktijk. Hiertoe wordt het contact met de leerbedrijven geïntensiveerd. Kwaliteit en kwantiteit van leerplaatsen laat in veel gevallen nog te wensen over; de accreditering door de LOB's heeft hierin (nog) geen verbetering gebracht.

Ten tweede is gekeken naar externe consistentie, dat wil zeggen de mate waarin het onderwijsaanbod is afgestemd op de wensen van de arbeidsmarkt. De externe legitimering heeft ertoe geleid dat scholen zich bewuster zijn van wat volgens de kwalificatiestructuur moet worden aangeboden en wat niet. Door de formulering van de kwalificatiestructuur is er vaak veel ruimte voor eigen invulling. Aan de andere kant leidt deze ruime formulering ertoe dat op het gebied van toetsing het niet eenduidig is wanneer een eindterm al dan niet behaald is. Het is echter de vraag of deze spanning als contraproductief geduid moet worden. Zolang de exameninstellingen en de inspectie vasthouden aan stringente regelgeving die gedetailleerde inhoudende toetsen voorschrijven, zullen scholen blijven hangen aan een gedetailleerde uitwerking van de eindtermen. De eindtermen worden dan als voorschrift beschouwd voor zowel toetsing als de invulling van het onderwijsleerproces. In dit geval staat die regelgeving een vrije vormgeving van het onderwijsleerproces in de weg. Het kan ook zijn dat scholen de mogelijkheid tot een eigen invulling van het onderwijsleerproces wel prettig vinden, maar niet over de visie en competentie beschikken om dit uit te werken en daarom houvast zoeken in duidelijke eindtermen.

Het kunnen omgaan met deze geschetste spanning is afhankelijk van het beleidsvoerende vermogen van de school en de professionaliteit van de docenten. Wanneer dit bij scholen ontwikkeld is, kan de kwalificatiestructuur eerder worden opgevat als navigatiesysteem. Dan kunnen scholen aan de hand van de kwalificatiestructuur zelf het onderwijsleerproces vormgeven.

Als laatste onderwerp is gekeken naar at-

tractiviteit. Daarbij is attractiviteit opgevat als de mate waarin de BVE er in slaagt om jongeren en volwassenen te motiveren voor en voor te bereiden op een leven lang leren en om keuzes te stimuleren in de richting van maatschappelijk en economische wenselijke beroepsdomeinen. De veronderstelling in dit onderzoek luidt dat, wanneer een school in staat is het leerproces consistent vorm te geven, er sprake is van attractief onderwijs. Omdat deze veronderstelling niet direct getoetst kon worden, is aan de respondenten gevraagd een indruk te geven van de attractiviteit. Hieruit blijkt dat het onderwijs attractiever is geworden voor deelnemers. Attractiever omdat het onderwijs meer aansluit bij de wensen van de leerling (bijvoorbeeld meer handelingsgericht) en omdat de examendruk is verminderd door gespreide toetsing. De veranderingen in het onderwijs hebben in een aantal gevallen de attractiviteit verminderd: de administratieve rompslomp en de 'mismatch' die zich soms voordoet tussen vraag van de leerling en aanbod (de kwalificatiestructuur).

Of het onderwijs uiteindelijk attractiever is geworden voor de docent, is persoonsgebonden. Waar de ene docent tal van nieuwe mogelijkheden ziet, ziet de andere docent de WEB vooral als een administratieve last.

4.2 Uitleiding: ontwerpen van uitdagend onderwijsbeleid¹

De onderwijsinspectie heeft begin 2001 gerapporteerd dat de kwaliteit van het onderwijs in het mbo onder de maat is (Inspectie, 2001). De inspectie is van oordeel dat de ROC's nog niet in staat zijn om kwaliteit te organiseren. In de media is dit bericht aangedikt, omdat de minister van OCenW in diezelfde periode zijn beleidsvoornemens bekend heeft gemaakt om de autonomie van scholen verder te vergroten. De wettelijke verplichting om eind 2001 een eerste evaluatie van de WEB aan de Tweede Kamer aan te bieden en zonodig herstelwerkzaamheden aan de wet te verrichten, maakt deze paradoxale situatie nog pikanter. In BVE-land worden momenteel de stellingen betrokken om in het politieke spel rond de evaluatie van de WEB zoveel mogelijk institutionele winst te behalen. Een voorbeeld van dit politieke

gevecht is het debat rond de kwaliteit van de examens in het mbo. Al eerder heeft de Onderwijsinspectie hierover kritische geluiden laten horen (zie bijvoorbeeld het Onderwijsverslag over 2000). De sociale partners hebben deze berichten aangegrepen om legitimering van de examens onder hun eigen beheer te krijgen. Via de landelijke organen beroeps- onderwijs willen zij de ROC's voorschrijven hoe te examineren, omdat anders het civiel effect van de diploma's in gevaar zou komen (zie bijv. VNO-NCW, 2000).

Het is de vraag of meer regels en voorschriften vanuit het wettelijk en institutioneel kader zullen leiden tot kwaliteitsverbetering en attractiever beroeps- onderwijs op operationeel niveau. Meer regelgeving leidt tot grotere verstarring en minder bewegingsvrijheid op organisatieniveau, waardoor de ROC's minder kans krijgen om de professionele uitdaging van attractief onderwijs waar te maken. Een grotere regeldichtheid leidt niet automatisch tot beter onderwijs in school en bedrijf; de kans is groot dat de professionele uitdaging voor docenten en scholen verder afneemt, waardoor de uitstroom uit het leeraarsvak wordt versterkt.

Het onderwijsbeleid wordt gekenmerkt door een grote regeldichtheid. Dit heeft de scheidend inspecteur-generaal doen verzuchten, dat het de scholen zo ongeveer verboden is om na te denken (Mertens, 2001). De grote regeldichtheid is een van de meest wezenlijke aanvallen op de professionaliteit van docenten en schoolleiders: doelstellingen, lesroosters, exameneisen en schooltijden worden 'ex ante' vastgesteld; de scholen hoeven "alleen nog maar" uit te voeren, met het beoogd resultaat als automatisch gevolg.

In het beroeps- onderwijs is de regeldichtheid hoger dan elders in het systeem, omdat niet alleen de politiek en het ministerie zijn wensen heeft, maar ook de bedrijfstakken en de vakbonden. Dit heeft geleid tot een gedetailleerde kwalificatiestructuur, met anno 2001 circa 700 opleidingsvarianten, waarvoor de ROC's opleidings- en examenregelingen moeten uitwerken en waarvoor ze met hun studenten onderwijs- overeenkomsten af moeten sluiten. Wijzigingen in geformuleerde kwalificaties, of keuzewijzigingen bij de deelnemers leiden bij het huidige regelregi-

me tot gewijzigde regelingen en contracten: dit resulteert in een bureaucratisch monstroom, waarbinnen de bewegingsvrijheid van docenten, leerbedrijven en deelnemers tot nul is gereduceerd (zie ook De Heer, 1999).

Deze 'ex ante' regelgeving is ontstaan met het oogmerk de landelijke ruilwaarde van verworven kwalificaties te garanderen. Het beleidsparadigma dat ten grondslag ligt aan deze redenering is het vertrouwen in het voorspellingsmodel: de kwalitatieve vraag op de arbeidsmarkt over een periode van 5 tot 10 jaar is goed te voorspellen. Die zekerheid wordt echter steeds meer ondergraven. Hiervoor willen we een aantal argumenten aandragen:

- De dynamiek in kwalificatie-eisen: de economie verandert dusdanig snel, dat de inhoud van functies sneller verandert dan het poldermodel voor het vaststellen van kwalificatiestructuren kan bijhouden; scholen moeten de ruimte hebben voor eigen flexibiliteit en aanpassing.
- Het leren voor een beroep vindt voor een belangrijk deel plaats in het bedrijfsleven. Leren op de werkplek is nog steeds een belangrijke manier om in te groeien in een beroepsgroep en om de fijne kneepjes van een vak te leren. Leren op de werkplek is afhankelijk van de aanwezige werkzaamheden en kan maar zeer gedeeltelijk worden geprogrammeerd. Dit brengt dus een grote mate van onzekerheid met zich mee. School en bedrijf moeten de ruimte hebben om hier creatief mee om te gaan.
- De ruilwaarde van een diploma neemt snel af na het behalen ervan: het is een startbewijs voor deelname aan de arbeidsmarkt. Al snel tijdens de loopbaan wordt werkervaring belangrijker dan het behaalde diploma. EVC-technieken zijn erop gericht om "informeel verworven kwalificaties" te kunnen verzilveren op de arbeidsmarkt (zie Klarus, 2000).
- Leerlingen vanuit de eerste fase voortgezet onderwijs hebben nog geen sterk ontwikkelde beroepskeuze. Zij weten grofweg in welk economisch of sociaal veld zij werkzaam willen zijn, maar hebben ruimte nodig om keuzen bij te stellen of zelfs radicaal te wijzigen. Een fijnmazig onderwijsaanbod met een bijpassende innoerende regelgeving maakt dat groten-

deels onmogelijk, waardoor niet-efficiënte leertrajecten of zelfs voortijdig schoolverlaten het resultaat kunnen zijn.

- De nadruk op ruilwaarde ontnemt het zicht op de gebruikswaarde van kwalificaties: wat kun je ermee op de werkvloer? Gebruikswaarde van kwalificaties wordt verkregen via leerprocessen waarin naast instructie ook allerlei vormen van participatie zijn georganiseerd. Ook hiervoor is flexibiliteit en ruimte voor creativiteit nodig op lokaal en binnenschools niveau. Attractief beroepsonderwijs kan dus maar zeer ten dele worden georganiseerd via regelgeving vooraf. De kwaliteit van leerprocessen is afhankelijk van het vakmanschap van docenten en praktijkbegeleiders en van de ruimte die zij krijgen om met de deelnemers een leergemeenschap te vormen, leidend tot allerlei vormen van praktische leerprocessen, waarin kennis en vaardigheden kunnen worden gebruikt in betekenisvolle contexten, zowel in school als op de werkvloer van het praktijkbedrijf.

Als de minister van OCenW het serieus meent met de kwaliteitsverhoging in het mbo, dan zal hij dat moeten doen via vergroting van de autonomie van scholen en docenten, hoe paradoxaal dat ook lijkt in het licht van de terechtte alarmering door de inspectie. Dit vergt een onderwijssysteem dat scholen de ruimte biedt om leerprocessen in te richten en dat leerlingen de ruimte biedt om "er wat van te maken". Een dergelijk systeem vraagt vertrouwen in de scholen en de docenten, en een systematiek die vooral is gebaseerd op verantwoording achteraf.

De belangrijkste ingrediënten van uitdagend onderwijsbeleid zijn globale inhoudelijke voorschriften en een continue dialoog tussen uitvoerders en andere 'stakeholders'. De doelstelling van de BVE blijft, dat bij zeer veranderlijke inhoudelijke eisen, iedereen naar vermogen en behoefte kan leren voor een eerste baan of voor vervolgstudie. Het onderwijsbeleid moet de professionals in de BVE faciliteren en niet degenen die op afstand de professionals willen voorschrijven. In plaats van 'ex ante' voorschriften zou het beleid gericht moeten zijn op het stimuleren van de kennisuitwisseling onder professio-

nals en belanghebbenden: een open dialoog over slagen en falen van docenten in ROC's. Open dialoog door en voor docenten samen met de bedrijven in de regio, niet om af te rekenen maar om te leren. Natuurlijk moet die dialoog ook toegankelijk zijn voor degenen die belang hebben bij goed mbo. Het zou goed zijn als de inspectie zou rapporteren over de kwaliteit van deze dialoog en de bijdrage van de sociale partners aan de kwaliteit van de BVE.

Noten

- 1 Deze paragraaf is oorspronkelijk geschreven door Geerligts en Nieuwenhuis als een interne notitie voor Stoas Onderzoek onder de titel "De valkuil voor Hermans".

Literatuur

- Agenda BVE (1999). *Kamerstukken I, 1998-1999*, 26719. nr. 1.
- Bock, D.E. de, In 't Veld, R.J., e.a. (1996). *Beleids-evaluatie: zwart gat en dynamiek*. Den Haag: Berenschot/DELWEL uitgeverij.
- Geerligts, J.W.G. (1999). *Design of responsive VET: a reconstruction of a systems change in agricultural education*. (diss. TU Twente). Delft: Eburon.
- Geurts, J., & Oosterom, W. van (2000). Technisch beroepsonderwijs en unieke competenties; pleidooi voor een leer- en leerlinggerichte transformatie. *TH&MA*, 7(4).
- HBO-journaal (2000). Experimenteren met accreditieren. *HBO-journaal*, 22, april.
- Heer, H. de, (1999). De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB): evaluatie van een gebruiker. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht (NTOR)*, 11(3), 136-159.
- Inspectie van het onderwijs (2000). *Examenverslag 1999. De examens educatie en beroepsonderwijs. Inspectierapport nr. 2000-1*. Den Haag: SDU Servicecentrum.
- Inspectie van het Onderwijs (2000). *Onderwijsverslag over het jaar 1999*. Den Haag: SDU Servicecentrum.
- Inspectie van het Onderwijs (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Den Haag: SDU Servicecentrum.
- Inspectie van het onderwijs (1999). *De kwaliteitszorg van exameninstellingen in de BVE-sector*. Den Haag: SDU Servicecentrum.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Examenverslag 1998. De examens educatie en beroepsonderwijs*. Den Haag: SDU Servicecentrum.
- Klarus, R. (2000). *Afstemming van kwalificatiestructuren op gebruikerswensen in het bedrijfsleven. Een voorstudie voor evaluatie van de kwalificatiestructuur in relatie tot EVC*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Koers BVE. *Perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*. Zoetermeer: Ministerie van OC&W.
- Kraayvanger, G. & Hövels, B. (1998). Naar een pedagogiek van het beroepsonderwijs in Nederland? In G. Kraayvanger, B. Hövels, & F. Meijers, (red.). *De WEB: van regelgeving naar pedagogische praktijk*. Amsterdam: Max Goote Instituut.
- Krogt, F., & Meijers, F. (1998). Kwaliteit in BVE-instellingen: eenzijdig of veelzijdig ontwikkelen? In G. Kraayvanger, B. Hövels, & F. Meijers, (red.). *De WEB: van regelgeving naar pedagogische praktijk*. Amsterdam: Max Goote Instituut.
- Lazonder, A.W. (1998). *Aspecten van flexibiliteit in de kwalificatiestructuur*. Wageningen: Leerstoelgroep Agrarische onderwijskunde.
- Mertens, F. (1998). Beroepsonderwijs zonder beroepen. Gevraagd is een herontwerp van technische opleidingen. *Meso Magazine*, 100, 12-19.
- Mertens, F. (2001). Scholen onder druk. In F. Mertens: *Meer van het zelfde; over de beweging van het onderwijs*. Utrecht: Lemma.
- Midden- en Kleinbedrijf Nederland (2000). *Discussienota 'De Kroon op het Werk'. Naar een nieuw model voor examinering in het mbo*. Delft: Koninklijke Vereniging MKB-Nederland.
- Mulder, R.H., & van Wensveen, P. (1999). *Succes- en faalfactoren in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie; de ontwikkeling en een pilotstudie van een zelfevaluatie-instrument ter verhoging van het rendement in de regio Rijnmond*. Rotterdam: Risbo/Erasmus Universiteit
- Nieuwenhuis, L.F.M., Berkel, H. van, Jellema, M., & Mulder, R. (2001). *Kwaliteit getoetst in de BVE. Evaluatie thema 3*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB/OCenW.
- Pierik, H.J. (1999). *Didactische vernieuwing in het agrarisch onderwijs als gevolg van de kwalificatiestructuur*. Wageningen: Leerstoelgroep Agrarische Onderwijskunde.

- Prins, J.B.A. (2000). Het accrediteringsstelsel, de eerste hobbel genomen. *Onderzoek van Onderwijs*, 29(2).
- Smulders, H., Wechem, E. van, e.a. (2000). *Tussen student en arbeidsmarkt. Het besluitvormingsproces van AOC's rond het opleidingsaanbod*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Tomassini, M (2000). Knowledge dynamics, communities of practice: emerging perspectives on training. In *Vocational training*, 19, 38-47.
- Vries, B. de, & McDaniel, O. (1995). Over klanten, prestaties en de kwaliteit van het onderwijs: een nieuwe benadering van kwaliteitszorg in het beroepsonderwijs. In *Meso*, 15(83), 2-6.
- Velden, R. v.d., e.a. (2001). *Toegankelijkheid, intern rendement en doorstroom. Evaluatierapport thema 4*. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB/OCenW.
- VNO-NCW (2000). *De WEB gewogen. Notitie over de werking van de wet educatie en beroepsonderwijs*. Den Haag: Vereniging VNO-NCW.

Manuscript aanvaard: 28 september 2001

Auteurs

Loek Nieuwenhuis is senior onderzoeker bij Stoas Onderzoek te Wageningen.

Regina Mulder is adjunct-directeur van het RISBO aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Mariët Jellema is onderzoeker bij Stoas Onderzoek en tevens aio aan de faculteit Toegepaste Onderwijskunde van de Universiteit Twente.

Henk van Berkel is universitair hoofddocent bij de vakgroep Onderwijsontwikkeling en Onderzoek aan de Universiteit Maastricht.

Correspondentieadres: L. Nieuwenhuis, STOAS, Postbus 78, 6700 AB, Wageningen, e-mail: lni@stoas.nl

Abstract

Between regulation and autonomy; organizing attractive vocational education and training

The Dutch law on VET ("WEB", acting since 1996) has been evaluated in 2000. In this article a study is presented on the impact of this law on the quality of the delivery and assessment of VET. As main evaluation criterion in this study, attractiveness of VET is chosen. Delivering attractive VET is supposed to motivate and qualify students for life long learning for work and employability.

There is no direct relation between legislation and teaching-learning arrangements in school and enterprise: institutional and organizational processes interfere. In this article two cases illustrate this complex relation in VET: 1) the organisation of assessment procedures and 2) the design of work based learning.

It is concluded that the quality of Dutch VET is mediocre but steadily increasing. Schools invest much effort in quality improvement. More regulation by law will turn out to be contraproductive: (over-) regulation will demotivate schools and professionals. Challenging educational policy should consist of regulation at large, with an emphasis on accountability ex post, combined with a continuous debate between educational professionals and political and institutional stakeholders.