

Onderzoek naar de invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers in het mbo

Deelonderzoek A: het beleidsproces

Rapportage

Februari 2009

Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven

09-BOR-N-014

Gert Jan de Vries

Inhoudsopgave

0. Samenvatting	3
1. Inleiding op het onderzoek	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Onderzoeksaanpak	7
1.4 Opzet van het rapport	8
2. Beleidsgeschiedenis van de invoering van het competentiegericht onderwijs	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Wat is competentiegericht onderwijs?	9
2.2.1 Algemeen	9
2.2.2 Competentiegericht onderwijs in het MBO: opzet	10
2.2.2.1 Begrippen	10
2.2.2.2 Totstandkoming van competentiegerichte kwalificatiedossiers	12
2.3 Voorgeschiedenis van het competentiegericht beroepsonderwijs (1981-1999)	12
2.4 Naar competentiegericht onderwijs (1999-2004)	14
2.5 Invoering van competentiegericht onderwijs (2004-2008)	16
2.5.1 Invoering: opzet en organisatie	16
2.5.2 Invoering: weerbarstige praktijk	18
2.5.3 Bijsturing	20
2.6 Stand van zaken (2008-2009)	20
3. Bevindingen: vergelijking met toetsingskader CPOO	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Wetenschappelijk onderzoek en het cgo	22
3.3 Draagvlak voor het cgo bij betrokkenen	23
3.4 Noodzaak invoering helder aantoonbaar?	25
3.5 Evaluatie eindtermen	26
3.6 Beleidsalternatieven	27
3.7 Neveneffecten en samenhang met overig beleid	28
3.8 Experimenten en (wetenschappelijke) validatie	29
3.9 Positionering uitvoeringsorganisatie	29
3.10 Evaluatie en bijsturing lopende beleidsproces	31
4. Beantwoording onderzoeksvraag en slotbeschouwing	33
4.1 Inleiding	33
4.2 De kwaliteit van het beleidsproces	33
4.2.1 Regievoering en toezicht	35
4.2.2 Afstemming tussen betrokkenen bij de invoering	35
4.2.3 Besef van de context waarbinnen vernieuwing plaatsvindt	36
5. Bijlagen	37
5.1 Geïnterviewde personen	38
5.2 Literatuur	39

0. Samenvatting

In dit deelonderzoek is een reconstructie gemaakt van het beleidsproces rondom de invoering van het competentiegericht onderwijs (cgo) in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Op basis van deze reconstructie is de kwaliteit van dat proces beoordeeld. Die beoordeling is gedaan aan de hand van het toetsingskader voor onderwijsvernieuwingen zoals dat door de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (CPOO, verder te noemen Commissie Dijsselbloem) is ontwikkeld.

De reconstructie (opgetekend in hoofdstuk 2) laat zien dat er steun bestond en bestaat voor invoering van cgo. Onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, adviserende instellingen en overheid zijn positief over "een wending naar competenties". Tegelijkertijd is zichtbaar, dat het proces lang gedomineerd is door - discussie binnen en tussen - de vertegenwoordigende koepels van onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Degenen die met het cgo aan de slag zullen moeten, blijven lang buiten beeld en voelen zich ook minder betrokken bij het beleidvormende proces.

Dat implementatieproces verloopt vanaf het begin stroef. Afstemming binnen het zogenoemde gemeenschappelijk procesmanagement is moeizaam. Daarin moeten de koepel van onderwijsinstellingen (de MBO Raad en Paepon) en de koepel van georganiseerd bedrijfsleven (Colo) samen zorg dragen voor een goede invoering van het cgo. Vanuit de begeleidende Stuurgroep wordt het proces niet geregisseerd en wordt ook niet bijgestuurd. Het ministerie van OCW houdt zich ook goeddeels afzijdig. De staatssecretaris ziet haar verantwoordelijkheid vooral in het aanbrengen van goede juridische en financiële randvoorwaarden: een stelselverantwoordelijkheid.

Onderzoek door de Inspectie voor het Onderwijs en door Bureau Berenschot (in opdracht van de staatssecretaris van OCW) brengt de tekortkomingen in het implementatieproces duidelijk naar voren. In beide onderzoeken wordt zeer kritisch geoordeeld over de kwaliteit van het beleidsproces, in het bijzonder het gemeenschappelijk procesmanagement en de rol van de Stuurgroep.

De staatssecretaris grijpt vervolgens, in 2007, in het implementatieproces rondom cgo in. De bestaande implementatiestructuur wordt opgeheven. De staatssecretaris van OCW neemt zelf ook een actieve rol in het proces. MBO 2010 wordt, onder formele verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, ingesteld om onderwijsinstellingen vraaggericht te ondersteunen bij de invoering van het cgo. De staatssecretaris vraagt daartoe de onderwijsinstellingen hun invoeringsplannen aan haar voor te leggen. Een coördinatiepunt dat formeel onder OCW valt maar in de praktijk onafhankelijk opereert, beoordeelt de onder verantwoordelijkheid van Colo opgestelde kwalificatiedossiers. En tenslotte wordt de landelijke invoering van cgo opgeschoven van 2008 naar 2010.

In hoofdstuk 3 is dit proces gelegd naast de criteria zoals die zijn neergelegd in het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem. We stellen vast dat op belangrijke onderdelen het proces niet voldoet aan die criteria:

- Aan invoering van het cgo ligt geen wetenschappelijk onderzoek ten grondslag;

- Het draagvlak onder docenten en studenten, degenen die met cgo aan de slag moeten, is op zijn minst niet eenduidig;
- Het op eindtermen gerichte onderwijs is niet systematisch geëvalueerd;
- Er zijn geen beleidsalternatieven overwogen;
- Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn niet goed onderzocht;
- Hoewel thans een experimenteerfase geldt voor het cgo, moet die meer opgevat worden als een proces van geleidelijke invoering, dan als een proces van wetenschappelijke validatie;
- De uitvoeringsorganisatie was aanvankelijk onduidelijk gepositioneerd. Rollen en verantwoordelijkheden waren tot 2007 onduidelijk verdeeld.

Op basis van deze beoordeling zouden we moeten concluderen, dat de kwaliteit van het beleidsproces in kwalitatieve zin ernstig tekort schiet. Tegelijkertijd behoeft deze negatieve beoordeling nuancering. Een te rigide toepassing van het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem ontnemt het zicht op positieve en verbeterde aspecten die het proces evenzeer kenmerken:

- Uit veel (ouder) onderzoek en advies, hoewel doorgaans niet wetenschappelijk van karakter, was gebleken dat de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt tekort schoot, en dat het op eindtermen gerichte onderwijs daarbij niet hielp;
- Onder (georganiseerde) betrokkenen bestond draagvlak voor invoering van het cgo;
- De experimenteerfase biedt ruimte voor aanpassingen in het cgo en de wijze waarop dat wordt ingevoerd;
- Er is thans meer aandacht voor het gehele complex aan veranderingen in het mbo ('herontwerp mbo') dan voorheen, het cgo wordt niet (meer) als doel op zich maar als middel opgevat;
- De uitvoeringsorganisatie, als we die opvatten als het geheel van bij de invoering van het cgo betrokken actoren en hun onderlinge relaties, is sinds 2007 beter gepositioneerd dan voorheen.

In hoofdstuk 4 presenteren wij tenslotte een drietal meer algemene verklaringen die kunnen helpen bij het inzicht in de vraag waarom relatief complexe processen als de invoering van het cgo vaak stroef verlopen. Die verklaringen ontleen we aan de reconstructie zoals die in dit onderzoek is gepresenteerd. Er blijkt sprake te zijn van

- Een gebrek aan eenduidige regie over en toezicht (bijvoorbeeld door de bewindspersoon) op beleidvorming en implementatie;
- Een gebrekkige afstemming tussen bij de beleidvoering betrokken actoren;
- Een gebrekkig besef van de (beleidsmatige, organisatorische en onderwijsinhoudelijke) context waarbinnen de invoering van het cgo zijn beslag moet krijgen.

Meer aandacht voor dergelijke, niet altijd grijpbare, factoren kan helpen bij een effectieve en door betrokkenen gedragen beleidsimplementatie.

1. Inleiding op het onderzoek

1.1 Inleiding

In 2004 is gestart met 'het herontwerp mbo', ter voorbereiding op een grootschalige vernieuwing van middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarbij gaat het in de eerste plaats om de invoering van nieuwe kwalificatiedossiers, die naast kennis en vaardigheden ook competenties bevatten. Competenties kunnen worden gedefinieerd als 'bewezen vermogens om kennis, vaardigheden en persoonlijke, sociale en/of methodologische capaciteiten te gebruiken bij werk of studie en voor professionele en/of persoonlijke ontwikkeling'. Daarbij speelt de vraag in hoeverre de invoering van de competentiegerichte kwalificatiedossiers ('het wat') voldoende ruimte laat voor de keuze van de didactische vormgeving van het onderwijs ('het hoe'). Sinds 2004 is een aantal scholen voor middelbaar beroepsonderwijs met de kwalificatiedossiers aan het experimenteren. Op basis van de resultaten van de experimenten is het kabinet voornemens om op 1 augustus 2010 over te gaan tot landelijke invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo.

Om te komen tot een weloverwogen beslissing over de invoering van kwalificatiedossiers heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (vaste commissie OCW) voorgesteld om na te gaan of dit vernieuwingsproces voldoet aan de eisen zoals verwoord in het toetsingskader en de uitvoeringstoets van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (verder te noemen: 'Commissie Dijsselbloem') in haar eindrapport 'Tijd voor Onderwijs'. Het toetsingskader biedt de Kamer houvast bij de beoordeling van de invoering en de uitvoeringstoets vormt voor de Kamer het sluitstuk van het wetgevingsproces ten aanzien van de invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo.

Een uit de vaste commissie OCW gevormde werkgroep heeft een onderzoeksvorstel geformuleerd, ondersteund door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de staf van de vaste commissie OCW. Het onderzoek bestaat uit een viertal deelonderzoeken, te weten:

- A. Een onderzoek naar het beleidsproces
- B. Internationaal vergelijkend onderzoek naar kwalificatiedossiers
- C. Een onderzoek naar de randvoorwaarden geld, tijd en expertise
- D. Een draagvlakonderzoek

Met het onderzoek wordt beoogd de Tweede Kamer informatie te verstrekken waarmee zij de invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo kan beoordelen en in het verdere traject tot weloverwogen beslissingen kan komen, onder meer over de wetgeving die het sluitstuk vormt van de invoering van het competentiegerichte onderwijs (cgo).

Hoewel inmiddels de staatssecretaris van OCW op verzoek van de vaste commissie OCW het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem heeft ingevuld, biedt dit de Kamer naar haar oordeel niet voldoende houvast bij de beoordeling van de invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo. Vooral op het terrein van randvoorwaarden en draagvlak bestaat behoefte aan nader onderzoek. Daarnaast wil de Kamer conform de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem een onafhankelijke uitvoeringstoets laten verrichten. Op die manier wil de Kamer zichtbaar maken dat zij geleerd heeft van het verleden en de aanbevelingen ter harte neemt.

Deelonderzoek (A) is uitgevoerd door het BOR. Deelonderzoek (B) is uitgevoerd door bureau Kenniscentrum Beroepsonderwijs arbeidsmarkt (KBA). Deelonderzoek (C) is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Deelonderzoek (D) is uitgevoerd door bureau Regioplan.

Deze rapportage beslaat het deelonderzoek A, een analyse van het beleidsproces, en is uitgevoerd door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit deelonderzoek wordt ingegaan op het beleidsproces ten aanzien van de ontwikkeling en invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo. Daarbij staat de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre zijn de verschillende fasen in het beleidsproces (voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) rondom de ontwikkeling en invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers op een goede manier doorlopen?

De kwaliteit van het beleidsproces (wat is 'goed'?) beoordelen we op basis van het toetsingskader zoals dat is opgesteld door de Commissie Dijsselbloem. Op basis van de negen belangrijkste criteria uit dat toetsingskader kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

1. Bestaat er (internationaal) wetenschappelijk onderzoek op het gebied van kwalificatiedossiers in het mbo (inclusief cgo)?
2. Zo ja, wat zijn de uitkomsten van dat onderzoek, en in hoeverre zijn die uitkomsten gebruikt in het beleidvormingsproces?
3. In hoeverre is nagegaan of er draagvlak is voor de invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo?
4. In hoeverre is er aangetoond dat invoering van kwalificatiedossiers in het mbo noodzakelijk was?
5. Is er een evaluatie beschikbaar van de oude eindtermen?
6. Zo ja, wat was daar de uitkomst van, en in hoeverre is die uitkomst gebruikt in het beleidvormingsproces?
7. Welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen en hoe wordt een en ander onderbouwd?
8. Zijn neveneffecten en samenhang met overig beleid, zoals de naleving van de 850-urennorm, het toezicht, het wel/niet centraliseren van examens, het Europese Kwalificatiekader, in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van het beleid?
9. In hoeverre is/wordt er (kleinschalig) geëxperimenteerd met de nieuwe kwalificatiedossiers en hoe zijn de resultaten van de experimenten verwerkt in de huidige kwalificatiedossiers?
10. Is de uitvoeringsorganisatie 'MBO 2010' helder gepositioneerd?
11. Op welke wijze is er voorzien in (tussentijdse) evaluaties en in hoeverre worden deze betrokken bij het beleidsproces?

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit deelonderzoek is uitgevoerd door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer. In een eerste stap is een chronologisch opgezette reconstructie van het beleidsproces gemaakt, op basis van literatuurstudie en gesprekken met betrokkenen. In een bijlage bij dit rapport is een overzicht, van

gebruikte literatuur en van betrokkenen met wie gesprekken zijn gevoerd, opgenomen. Op basis van die reconstructie hebben we vervolgens de verschillende onderzoeksvragen beantwoord. Onze antwoorden op de verschillende onderzoeksvragen stellen we tegenover de antwoorden van de staatssecretaris van OCW op dezelfde vragen, zoals die te herleiden zijn uit de brief van 3 juni 2008¹. In deze brief geeft de staatssecretaris aan hoe, in haar optiek, de invoering van competentiegericht onderwijs zich verhoudt tot het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem. Op basis daarvan zijn we vervolgens nagegaan hoe de beantwoording van de staatssecretaris en de bevindingen uit dit onderzoek zich tot elkaar verhouden, en welke verklaringen, vooral indien deze afwijken, daarvoor aangevoerd kunnen worden.

Zoals uit de vraagstelling valt op te maken, is de Tweede Kamer geen onderzoeksobject in dit deelonderzoek. In materiële zin had en heeft de Tweede Kamer ook geen rol in het beleidsvormende proces. Waar de formele (besluitvormende) bevoegdheden en de controlerende taak van de Tweede Kamer expliciet gevolgen hadden voor loop en richting van het proces in de richting van invoering van cgo, zullen wij dit benoemen.

1.4 Opzet van het rapport

Over dit onderzoek rapporteren wij als volgt.

In hoofdstuk 2 presenteren wij een reconstructie van het beleidsproces. Die reconstructie wordt voorafgegaan door een korte introductie op het concept ‘competentiegericht onderwijs’, bij wijze van contextbepaling.

In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen bij dit onderzoek, zodat een beeld ontstaat over de mate waarin het beleidsproces – op basis van de uitkomsten in dit onderzoek – voldoet aan het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem. De bevindingen uit dit onderzoek plaatsen we tegenover de beantwoording door de staatssecretaris van OCW in bovengenoemde brief. De verschillende elementen uit het toetsingskader worden in aparte paragrafen behandeld. Elke paragraaf begint met de relevante passage uit de brief van de staatssecretaris van OCW. Vervolgens wordt aangegeven hoe het toetsingscriterium door de CPOO is opgevat. Vervolgens presenteren we de bevindingen zoals die naar voren komen uit dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt dan de probleemstelling bij dit onderzoek, *in hoeverre zijn de verschillende fasen in het beleidsproces (voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) goed doorlopen t.a.v. de ontwikkeling en invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo?* beantwoord. Die beantwoording zal dus een waardering van het beleidsproces tot dusverre inhouden, door onze bevindingen, die van de staatssecretaris van OCW en het toetsingskader met elkaar te vergelijken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 289, nr. 39

2. Beleidsgeschiedenis van de invoering van het competentiegerichte onderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het beleids- en bestuurlijke proces rondom de ontwikkeling en invoering van het competentiegerichte onderwijs. De reconstructie start met een korte voorgeschiedenis. De discussie over de afstemming tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt is immers al lang gaande. De reconstructie eindigt op het moment dat de Tweede Kamer, in het voorjaar van 2008, besluit tot het doen uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar de invoering van het competentiegerichte onderwijs. De reconstructie zal zich vooral richten op het politieke en bestuurlijke proces rondom de invoering van cgo. De inhoud en de techniek van het competentiegerichte onderwijs blijven daarbij voor het grootste deel buiten beschouwing. Om het beleidsproces wel in een context te kunnen plaatsen, volgt in § 2.2 een uiteenzetting over het begrip competentiegericht onderwijs, en over de wijze waarop dat competentiegerichte onderwijs in de Nederlandse context wordt vormgegeven.

2.2 Wat is competentiegericht onderwijs?

2.2.1 Algemeen

Competentiegericht *onderwijs* (cgo) is de invulling van het beroepsonderwijs langs de lijnen van een competentiegerichte *kwalificatiestructuur*. De kwalificatiestructuur vormt het geheel van alle kwalificatiedossiers (het 'wat').

De wijze waarop deze kwalificatiedossiers omgezet worden in de opleidingen aan instellingen (het 'hoe') is in principe aan die onderwijsinstellingen zelf. De competenties horen wel altijd uitgangspunt te zijn bij die didactische opzet.

Competentiegericht onderwijs laat zich het best omschrijven door het af te zetten tegen het onderwijs dat is gericht op het (behalen van) eindtermen. Zowel bij het begrip 'eindtermen' als bij 'competenties' wordt ervan uitgegaan dat leerlingen zich in een bepaald beroep vakmanschap eigen maken. De nadruk bij eindtermen ligt relatief sterk op het ontwikkelen van bepaalde (technische) vaardigheden of handelingen, terwijl het bij de ontwikkeling van een competentie vooral draait om responsiviteit: het kunnen aanpassen van het handelen of de vaardigheden aan veranderende omstandigheden. De leerling moet dus niet alleen zijn beroep in enge zin goed kunnen uitoefenen, maar moet ook goed kunnen functioneren in de bredere context van een samenleving, ook om zich voortdurend te kunnen ontwikkelen. Een competentie kan dus worden opgevat als een combinatie van kennis, vaardigheden en houding, op basis waarvan mensen in voorkomende situaties adequaat, gemotiveerd, proces- en resultaatgericht kunnen handelen. Of, zoals één van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb) het formuleert: 'Competentiegericht beroepsonderwijs betekent meer dan opleiden tot vakdeskundigheid. Een competente beroepsbeoefenaar verricht namelijk niet alleen handelingen volgens bepaalde methodes, maar stelt bijvoorbeeld ook prioriteiten, bewaakt de voortgang van werkzaamheden, speelt in op onverwachte situaties (...) en maakt zich zo nodig nieuwe methodes eigen. Naast kennis en vaardigheden zijn daarvoor een juiste attitude en het vermogen om mee te groeien met de ontwikkelingen in het beroep onontbeerlijk'.² Competenties, met andere woorden, worden pas zichtbaar in gedrag dat past in een gegeven situatie. Het competentiegerichte beroepsprofiel leidt op in de richting van 'volleerd vakmanschap', in tegenstelling tot het 'beginnende vakmanschap', de (meer technische) vaardigheden die iemand beheerst aan het einde van zijn of haar opleiding.

Het beoordelen op basis van competenties is niet uniek voor het onderwijs. Zowel in het bedrijfsleven als bij overheid letten werkgevers bij werknemers steeds scherper op de aanwezigheid van competenties. Sinds het einde van de vorige eeuw vormt het

² Bron: www.ecabo.nl. ECABO is het kbb voor de economisch/administratieve, ICT- en veiligheidsberoepen. De kbb's zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van kwalificatiestructuur. De 17 (per 1/1/09) kbb's zijn verenigd in Colo (zie §2.4).

competentiemanagement een steeds belangrijker onderdeel van het personeelsbeleid bij instellingen en bedrijven. Het idee is dus dat onderwijsinstellingen met het competentiegerichte onderwijs inspelen op de veranderende wensen vanuit die organisaties.

Competentiegericht onderwijs is geen didactisch concept, dat automatisch leidt naar een bepaalde opzet van het onderwijs bij instellingen. De basis van het competentiegerichte onderwijs vormen de competentiegerichte kwalificatiestructuur met daarin de kwalificatiedossiers, waarin kennis, vaardigheden en competenties zijn omschreven. Het is aan de instellingen zelf om te bepalen aan de hand van welke onderwijsvormen deelnemers geïnstrueerd worden om die competenties te kunnen beheersen.

2.2.2 Competentiegericht onderwijs in het MBO: opzet

Hoe werken deze algemene principes nu uit in het competentiegerichte onderwijs in het mbo? Om dat te doorgronden zijn drie begrippen van belang: de kwalificatiestructuur, de kwalificatiedossiers en de kwalificatieniveaus³. Die begrippen worden hieronder beschreven en verduidelijkt. Daarna beschrijven we kort hoe kwalificatiedossiers tot stand komen.

2.2.2.1 Begrippen

Kwalificatiestructuur

De Kwalificatiestructuur is een samenhangend geheel van kwalificaties voor mbo-opleidingen die voor beroepen in specifieke sectoren (bijvoorbeeld detailhandel, bouw, administratief werk) van betekenis zijn. Thans wordt aan een competentiegerichte kwalificatiestructuur gewerkt, die opleidt in de richting van een drievoudige kwalificering: 'leren, loopbaan en burgerschap'. De kwalificatiestructuur dient in deze drievoudige kwalificering te kunnen voorzien.

Kwalificatiedossiers

Kwalificatiedossiers worden ontwikkeld op basis van beroepscompetentieprofielen. Elke beroeps categorie heeft een competentieprofiel. De aard van de werkzaamheden bepaalt hoe dat profiel eruit ziet. Vaste elementen in een kwalificatiedossier zijn de kerntaken, werkprocessen, competenties en prestatie-indicatoren. *Kerntaken* zijn de voor de uitoefening van een beroep kenmerkende taken, doorgaans 2 tot 5. Een *werkproces* is een afgebakend geheel van beroepsactiviteiten binnen een kerntaak. Om kerntaken en werkprocessen op een goede manier te kunnen uitoefenen moet een deelnemer over bepaalde competenties beschikken. *Competenties* zijn op te vatten als aan bundeling van kennis, vaardigheden en houding. In de kwalificatiedossiers wordt gewerkt met een vaste set van 25 standaardcompetenties. Om te kunnen beoordelen of een deelnemer de gewenste competenties heeft verworven, wordt beoordeeld aan de hand van prestatie-indicatoren. De *prestatie-indicatoren* beschrijven het gewenste gedrag dat een beginnend beroepsbeoefenaar moet kunnen laten zien.

De dossiers kennen een vast format⁴:

- In deel A wordt informatie gegeven over het beroep of cluster van beroepen;
- In deel B worden de relevante en herkenbare aspecten van de beroepsuitoefening in de vorm van kerntaken en werkprocessen beschreven. Die kerntaken en werkprocessen worden gekoppeld aan die competenties die nodig zijn om de taken en processen succesvol te kunnen uitoefenen. Ook worden in dit deel aan aantal wettelijke (beroeps)vereisten opgenomen;
- Deel C is in feite een uitwerking van deel B. Het geeft uitwerking aan de in deel B vastgelegde combinaties: per werkproces, per relevante competentie door middel van een prestatie-indicator wordt aangegeven hoe zichtbaar is dat een beroepsbeoefenaar

³ Beschrijvingen ontleend aan Colo (2008)

⁴ Ontleend aan Colo (2006), Colo 2008

succesvol is in het aanwenden van een competentie, gebruikmakend van relevante vakkennis en vaardigheden. Het deel C is vooral bedoeld als ondersteuning voor de scholen bij het vertalen van beroepsbeschrijvingen in onderwijs;

- Deel D ten slotte bevat de verantwoording van de gemaakte keuzes (onder meer door te verwijzen naar brondocumenten) en een agenda voor het onderhoud en de innovatie van het dossier.

Illustratie: competentiegerichte kwalificatiestructuur Handel 2007-2008⁵

1. Vier niveaus: van aankomend verkoopmedewerker (niveau 1) tot ondernemer detailhandel (niveau 4);
2. Kwalificatiedossier verkoopspecialist (niveau 3): in deel A wordt een beeld van beroepengroep ‘verkoopspecialist’ gegeven; ‘De kracht van de verkoopspecialist zit in de specialistische assortimentskennis of leidinggevende kwaliteiten (...)’
3. De verkoopspecialist heeft een aantal kerntaken, die worden uitgewerkt in werkprocessen en bijbehorende competenties. Dit wordt in deel B zichtbaar gemaakt: de verkoopspecialist moet onder meer *de ontvangst en verwerking van goederen verzorgen* (kerntaak), daarbij moet hij *leiding geven aan medewerkers* bij de ontvangst (werkproces). Om dat werkproces op een goede manier te kunnen uitoefenen moet de verkoopspecialist over een aantal specifieke competenties beschikken, bijvoorbeeld het kunnen *aansturen* van mensen. Uiteindelijk resulteert dat in een matrix waarin werkprocessen en competenties tegenover elkaar worden afgezet;
4. Deel C geeft dan een samenvatting van deel B: de kerntaak, het werkproces, een omschrijving daarvan, gewenste resultaten van het uitvoeren van het werkproces, de vereiste competenties en de daarbij behorende kennis en vaardigheden.

Kwalificatieniveaus

Hierboven werd al gesproken over de (vier) verschillende niveaus binnen het mbo. Een kwalificatieniveau is een aanduiding van het niveau van beroepsuitoefening. Hoe hoger het niveau, des te groter de mate van verantwoordelijkheid, complexiteit en zelfstandigheid. Dus om bij de boven gegeven illustratie te blijven: een aankomend verkoopmedewerker in de detailhandel opereert op niveau 1, terwijl een zelfstandige ondernemer in de detailhandel moet kunnen functioneren op het hoogste, vierde niveau.

De structurele basis van het cgo is een uniforme, maar wel complexe basis. Iedere kwalificatie is langs uniforme lijnen opgebouwd. Een kwalificatiedossier valt uiteen in een reeks van uitstromen, waaraan per uitstroom weer meerdere kerntaken behoren. Bij elke kerntaak horen vervolgens ook weer meerdere werkprocessen. Om die werkprocessen op een goede manier te kunnen uitoefenen moet ten slotte een reeks van competenties worden beheerst. Die complexiteit vertaalt zich dan ook in de opzet van een geschikte didactische methodiek. Een goede implementatie van het competentiegerichte onderwijs vergt het nodige van de instellingen, de organisatie van het onderwijs en de inzet van middelen. Dat wordt anderzijds gerelativeerd door de uniforme en (daardoor) transparante opbouw van de kwalificatiedossiers. De toepasbaarheid staat of valt met de uitwerking van de dossiers.

⁵ Illustratie en citaten ontleend aan <http://www.ovd.nl/Download/SU/1059/presentatie%20Gabry.ppt>, presentatie van Kenniscentrum Handel

2.2.2.2 Totstandkoming van competentiegerichte kwalificatiedossiers

Het proces van totstandkoming van competentiegerichte kwalificatiedossiers is puntsgewijs als volgt te beschrijven⁶:

- Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb's), die doorgaans één of meer branches vertegenwoordigen, stellen op basis van beroepscompetentieprofielen kwalificatiedossiers samen, gebruikmakend van een vast begrippenapparaat;
- Paritaire commissies, waarin het georganiseerde bedrijfsleven en het georganiseerde beroepsonderwijs periodiek samenkomen, beoordelen de dossiers op basis van onder meer wettelijke vereisten, eisen die de branche stelt en eerder gemaakte bestuurlijke afspraken;
- De kwalificatiedossiers worden ter eindcontrole voorgelegd aan het Coördinatiepunt (een van de branches en het onderwijs onafhankelijke instantie, die rechtstreeks onder opdrachtgeverschap valt van het ministerie van OCW). Het Coördinatiepunt controleert of de dossiers voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in het Toetsingkader, dat eveneens door het ministerie is vastgesteld.
- De minister van OCW stelt het kwalificatiedossier vast.

De achterliggende gedachte bij dit aldus vormgegeven proces is, dat alle relevante partijen (bedrijfsleven, kenniscentra, onderwijsinstellingen, overheid) actief worden betrokken bij de totstandkoming *en* het onderhoud van de kwalificatiedossiers. Daarmee is dus ook een min of meer sluitend kwaliteitssysteem geborgd (vgl. Colo, 2006, p. 12).

Zowel de procedure waarmee de kwalificatiedossiers tot stand komen alsook de inhoud van die dossiers hebben in 2006 wijzigingen ondergaan, volgend op kritiek vanuit bedrijfsleven en onderwijsinstellingen op de kwaliteit van de "eerste lichting" van kwalificatiedossiers. We komen hierop in § 2.5 terug.

2.3 *Voorgeschiedenis van het competentiegericht beroepsonderwijs (1981-1999)*

De oorsprong van het streven om te komen tot een sterker op competenties gericht beroepsonderwijs gaat terug tot het begin van de jaren tachtig. In verschillende adviezen en overleggen⁷ werd geconstateerd, dat een kloof bestond tussen de wensen van de arbeidsmarkt en de inhoud van het beroepsonderwijs. Betrokkenen (overheden, instellingen, bedrijfsleven) waren het erover eens, dat ook het bedrijfsleven formele (mede-)zeggenschap zou moeten krijgen over het beroepsonderwijs, om zo die kloof te verkleinen. Beroepsonderwijs moest een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden van overheid, onderwijs en bedrijfsleven (ACOA, 2006, p. 17).

In 1986 kwam het ministerie van OCW met een nota over leerplanontwikkeling, 'Beroepsprofiel- en leerplanontwikkeling beroepsonderwijs' voor het beroepsonderwijs⁸. Leerplanontwikkeling zou drie stappen moeten volgen:

1. het verzamelen van informatie in de beroepspraktijk, die wordt omgezet in beroepsprofielen;
2. het vertalen van beroepsprofielen in landelijke profielen voor beroepsopleidingen;
3. het vertalen van beroepsopleidingprofielen in leerplannen.

⁶ Ontleend aan Colo (2006).

⁷ O.m.: Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid ('Commissie Wagner' (1981)), het zgn. Open Overleg Wagner (1984), de Commissie Dualisering ('commissie Rauwenhoff', 1993)

⁸ TK 1985-1986, 19477, nrs. 1 en 2

Deze methode zou bekend worden als de eindtermenprocedure. Bij het vaststellen van eindtermen werden bedrijven en sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) steeds nadrukkelijker betrokken. Uiteindelijk kwamen in 1993 eindtermen voor het middelbaar beroepsonderwijs tot stand, tegelijk met het van kracht worden van de Wet Sectorvorming en Vernieuwing van het Middelbaar Beroepsonderwijs (SVM-Wet). De SVM-Wet zou in 1996 overgaan in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Kern van de WEB was het samenbrengen van opleidingen in het beroepsonderwijs in een samenhangende kwalificatiestructuur, met opleidingsniveaus en leerwegen. Per bedrijfstak of branche zouden eindtermen worden vastgesteld over datgene wat deelnemers moeten kennen en kunnen om in aanmerking te komen voor een diploma op een bepaald kwalificatieniveau. Via de kwalificatiestructuur wordt dus bepaald *wat* het onderwijs dient te realiseren, terwijl het *hoe* binnen zekere kaders aan de instellingen wordt overgelaten. Onderwijsinstellingen zouden worden samengebracht in een beperkt aantal regionale opleidingscentra, de ROC's. Bedrijfsleven en beroepsonderwijs zouden via de kbb's intensief betrokken worden bij de inrichting en inhoud van het beroepsonderwijs.

Hoewel de komst van de WEB en de ROC's algemeen werd gezien als een verbetering, waar een positieve impuls van uit ging op de kwaliteit van het beroepsonderwijs, was er ook veel kritiek. Die kritiek had betrekking op de kwaliteit van het beroepsonderwijs in het algemeen. Het onderwijssysteem aan veel ROC's functioneerde volgens de Inspectie van het Onderwijs op een ondermaats niveau. Dat aan veel van die instellingen desondanks redelijk tot goed onderwijs werd gegeven, lag niet aan het beleid van die instellingen. 'Voor een belangrijk deel is dat te danken aan de inzet van docenten. Dat is op zich positief te waarderen. De geleverde kwaliteit staat echter min of meer los van het beleid van de instelling' (Inspectie van het Onderwijs, 2001, p. 151). De Onderwijsraad constateerde in een tussenevaluatie over de WEB tal van knelpunten in de praktijk van het beroepsonderwijs. Eén van die knelpunten betrof de kwalificatiestructuur. Die zou meer in termen van competenties moeten worden geformuleerd (Onderwijsraad, 2001, p. 50). Dat zou echter wel op een zorgvuldige manier moeten gebeuren. 'Er zijn veel actoren bij dit ontwikkelingstraject betrokken. Hierdoor is de kans groot dat de eenduidigheid en de eenvoud van de structuren snel zoek raken. Een krachtige, coördinerende en besluitvaardige rol van de overheid is dan ook gewenst (...)' (Onderwijsraad, 2001, p. 52).

Eerder al hadden adviezen van de SER ('Versterking Secundair Beroepsonderwijs' (1997)) en van de Onderwijsraad ('Een leven lang leren, in het bijzonder in de BVE-Sector. Advies' (1998)) een impuls gegeven tot een hernieuwde discussie over de gewenste (inhoudelijke) aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven. De SER betoonde zich een warm voorstander van een landelijke, op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur. Wel vroeg de SER expliciet aandacht voor de implementatie van een dergelijke kwalificatiestructuur. "De vormgeving en praktische uitvoering van het proces zullen veel zorg en inspanning vragen. Het kabinet en meer in het bijzonder de bewindslieden van OCW en LNV, zullen erop toe moeten zien dat de gehanteerde uitgangspunten en procedures leiden tot de gekozen onderwijsdoelen. De medewerking van direct betrokkenen is daarvoor onmisbaar. Dat gaat echter niet altijd vanzelf" (SER, 1997, p. 12).

De Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (ACOA)⁹ adviseerde in 1999 om de bestaande, op eindtermen gebaseerde, kwalificatiestructuur te versterken door sterker in te zetten op 'kerncompetenties' (ACOA, 1999).

⁹ De ACOA, die in 2006 ophield te bestaan, was een door de minister van OCW ingestelde adviescommissie. De ACOA adviseerde over de eindtermen in het mbo, maar ook over de doelmatigheid van dat mbo, en over nieuwe beroepsopleidingen.

Een wending naar competenties – ACOA, 1999

Het adviesrapport van de Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (ACOA) 'Een wending naar competenties', uit 1999, wordt algemeen beschouwd als startpunt van een ontwikkeling in de richting van competentiegericht onderwijs. In het bestaande beroepsonderwijs werd door de ACOA een aantal tekortkomingen geconstateerd:

- een teveel aan kwalificaties;
- te weinig samenhang tussen de kwalificaties in de verschillende branches
- de structuur is te weinig flexibel: de periode tussen een veranderende opleidingsvraag en een nieuw aanbod is te lang;
- de kwalificatiestructuur is vooral gericht op funderend onderwijs en te weinig op na- en bijscholing van werknemers;
- eindtermen zijn te eenzijdig gericht op (technische) kwalificaties en niet op competenties in een bredere zin.

De ACOA adviseerde de structuur van de beroepsopleidingen te flexibiliseren, het aantal opleidingen drastisch terug te brengen (van 700 tot ongeveer 140) en een grotere samenhang aan te brengen in de kwalificatiestructuur. Die structuur zou ertoe moeten bijdragen, dat het onderwijs beter zou aansluiten op de wensen van zowel de arbeidsmarkt als die van de individuele deelnemer. Gebruikmaking van het concept 'competenties' zou daarbij volgens de ACOA nuttig kunnen zijn."De ACOA wijst erop dat het begrip competentie interessant is voor het beroepsonderwijs omdat competenties zich kunnen verbreden, verdiepen en verrijken. Competentie en leren zijn direct met elkaar verbonden" (ACOA, 2006, p. 36). Competenties zijn iets dynamisch, ze veranderen in de tijd en het blijvend beheersen van competenties vereist dan ook een bereidheid om te blijven leren.

2.4 Naar competentiegericht onderwijs (1999-2004)

Het advies van ACOA kwam niet uit het niets. Vanaf de invoering van de WEB was er kritiek op de zogeheten eindtermenprocedure. Zo zouden de eindtermen te statisch zijn en te weinig rekening houden met de dynamiek op de arbeidsmarkt (verdringingsprocessen). Ook zouden ze te eenzijdig gericht zijn op technisch-instrumentele kwalificaties en te weinig op sociaal-communicatieve en participatieve aspecten van een opleiding. Ook leidde de eindtermenprocedure tot een woud aan kwalificatiestructuren (ongeveer 700) waar de opleidingsinstituten onvoldoende mee uit de voeten konden. Het bedrijfsleven klaagde daarnaast dat onvoldoende werd ingespeeld op de behoeften en dynamiek van de arbeidsmarkt.

Het advies van ACOA was dus niet de enige, maar mogelijk wel de belangrijkste aanleiding om te komen tot de ontwikkeling van een kwalificatiestructuur die meer op competenties was gericht. Het advies werd door de minister van OCW overgenomen. De minister was voorstander van een beperking van het aantal beroepsopleidingen, en van het ontkoken van het beroepsonderwijs. Een competentiegerichte kwalificatiestructuur paste daar naar het oordeel van de minister goed in. De minister van OCW gaf in 2002 het COLO¹⁰ – de koepelorganisatie van de verschillende kbb's - opdracht om, in samenwerking met alle betrokken partijen, 'het competentiedenken in de praktijk uit te testen (...). Duidelijk is thans dat de voorgenomen wijzigingen in de inhoud ook gevolgen zullen hebben voor de

¹⁰ De afkorting staat voor Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen voor het bedrijfsleven. De Stichting COLO vertegenwoordigt achttien kenniscentra beroepsopleiding bedrijfsleven (kbb). De kbb's zijn nauw betrokken bij de organisatie en inrichting van het beroepsonderwijs.

bestuurlijke vormgeving'¹¹. Die opzet kwam er ook in 2002. In juli van dat jaar presenteerde het COLO 'Samenwerken aan leren: naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur'.

Samenwerken aan leren: naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs – COLO, 2002

Evenals in het ACOA-adviesrapport uit 1999, wordt in het advies van het COLO gepleit voor een 'wending naar competenties'. Competenties zijn, in de woorden van het COLO, "*ontwikkelbare* vermogens van mensen om in voorkomende beroepssituaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en resultaatgericht te handelen, dat wil zeggen: passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken" (geciteerd in: RMO, 2003, p. 103, *cursivering toegevoegd*).

De achterliggende idee is dat door in termen van competenties te spreken, kwalificaties op een hoger abstractieniveau worden gebracht, en losgemaakt van de details van de dagelijkse praktijk. Bovendien ontstaat zo een gezamenlijke 'taal' om over kwalificaties te spreken die voor de verschillende sectoren kan worden gebruikt. Andersom vergemakkelijkt het loskoppelen van competenties en de dagelijkse praktijk het ook, om competenties als ontwikkelbare, veranderende en veranderbare vermogens te zien (ibid.).

Het advies van het COLO ligt dus in dezelfde lijn als het ACOA-advies van drie jaar daarvoor: leidt op in termen van competenties om zo de - blijvend competente - deelnemer en de arbeidsmarkt beter op elkaar aan te laten sluiten.

Het advies krijgt de instemming van de minister. Deze ziet de volgende kernpunten bij de herziening van de kwalificatiestructuur (brief van 4 juli 2002, geciteerd in MBO 2010 (2008)).

- Aantal kwalificaties terugbrengen tot 120-140 brede kwalificaties;
- Een kwalificatie- en diplomastructuur die is toegesneden op competenties;
- Verwijderen van overlap;
- Versterking van de regionale component.

Op basis van het convenant 'Aan de slag', gesloten tussen Colo, MBO Raad¹², AOC Raad en PAEPON, werd de Stuurgroep kwalificatiestructuur ingesteld, onder leiding van toenmalig voorzitter van het Colo, Roel in 't Veld. Deze werkgroep kwam in 2004 met een advies over de aard en opzet van beroepsonderwijs waarin competentiegerichte kwalificatieprofielen de basis vormen. Dit advies werd neergelegd in het rapport 'Tijdens verbouwing geopend' (Colo, 2004). Het advies werd door de staatssecretaris van OCW overgenomen en uitgewerkt in zijn brief van 21 december 2004 (TK, 2004-2005, 24 578, 68H). Eerder al had de staatssecretaris van OCW in een brief van 13 augustus 2004 aangekondigd in te willen stemmen met de start van zogenoemde 'proeftuinen herontwerp mbo' waarbinnen in de praktijk met nieuwe competentiegerichte opleidingen geëxperimenteerd zou gaan worden (TK, 2003-2004, 27 451, nr. 34). Daartoe was een aanpassing van de WEB noodzakelijk, om experimenten op het gebied van kwalificaties en opleidingen mogelijk te maken (TK, 2004-2005, 29 880, nr. 8). De Tweede Kamer was positief over de ontwikkeling in de richting van een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Wel werd er voor gewaarschuwd de (tijdelijke en volledige) invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur niet als doel op

¹¹ Brief van de minister OCW inzake verbetering van de Kwalificatiestructuur beroepsonderwijs (KSB). Tweede Kamer, niet-dossierstuk 2001-2002, ocw0200456.

¹² Tot 1 september 2006 heette de MBO Raad anders, te weten 'Bve Raad'. In dit rapport gebruiken we steeds de actuele afkorting MBO Raad.

zichzelf te gaan beschouwen. Kwalitatief goed, op aansluiting met de arbeidsmarkt gericht onderwijs moest het uitgangspunt zijn en blijven (TK, 2004-2005, 27 451, nr. 42). Het wetsvoorstel tot wijziging van de WEB met deze strekking werd uiteindelijk met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen (TK, 10 maart 2005, 58-3737).

Het traject in de richting van cgo en het ermee samenhangende herontwerp van het beroepsonderwijs werd 'Koers BVE' gedoopt.

Tijdens de verbouwing geopend / Koers BVE

Kern van het advies van de Stuurgroep en van Koers BVE op een probleemanalyse die uiteenviel in drie kernpunten¹³:

- De bestaande kwalificatiestructuur zorgde onvoldoende voor aansluiting tussen onderwijs enerzijds en arbeidsmarkt, maatschappelijke wensen ('beroep, burgerschap, verder leren') anderzijds;
- De ordening van kwalificatiestructuren was niet transparant, wat onder meer zorgde voor verkokering en een gebrek aan inhoudelijke samenhang;
- De kwaliteit van kwalificatiestructuren was onvoldoende geborgd.

Met een nieuwe kwalificatiestructuur zouden deze tekortkomingen bestreden moeten worden:

- Valide inhoudelijke richting geven aan de drievoudige kwalificatie (beroepskwalificatie, maatschappelijke kwalificatie, doorstroomkwalificatie), met voldoende ruimte voor flexibele, regionale invulling;
- Kwalificatiestructuur als een ontkokerd, transparant geheel;
- Een sluitende systematiek van waarborg van de kwaliteit, door goede in- en externe verantwoording en controle, alsook de invoering van inspectietoezicht.

'Die omslag naar competenties maakt het beroepsonderwijs responsiever voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij, transparanter voor deelnemers en afnemers en flexibeler voor de inrichting van opleidingen en examens' (TK, 2004-2005, 24 578, nr. 68, p. 4).

De daadwerkelijke realisatie van een competentiegerichte kwalificatiestructuur zou vooral een gemeenschappelijke taak moeten zijn van de betrokkenen in het veld (Colo, MBO Raad, Paepon). De rol van de betrokken departementen zou vooral een kaderstellende, vaststellende en toezichhoudende moeten zijn.

2.5 Invoering van competentiegericht onderwijs (2004-2008)

2.5.1 Invoering: opzet en organisatie

De nota 'Koers BVE: de regio aan zet' (verder: Koers BVE) markeerde het begin van de invoering van het competentiegerichte onderwijs in het MBO. De beleidsvoornemens zoals die in Koers BVE werden geformuleerd, gingen veel verder dan alleen competentiegericht leren. Een reeks van acties zou ertoe moeten bijdragen aan een nog beter toegerust stelsel van beroepsonderwijs. 'Een stelsel dat bijdraagt aan maatschappelijke en economische doelstellingen en dat bovendien aansluit bij de variëteit aan deelnemers. Met als resultaat? Dat de beroepsbevolking over de juiste competenties kan beschikken. En dat zo de sociale cohesie én het rendement verbeteren omdat op die manier zoveel mogelijk mensen kunnen meedoen' (ministerie van OCW 2004, p. 11). De invoering van competentiegericht onderwijs

¹³ TK, 2004-2005, 24 578, nr. 68)

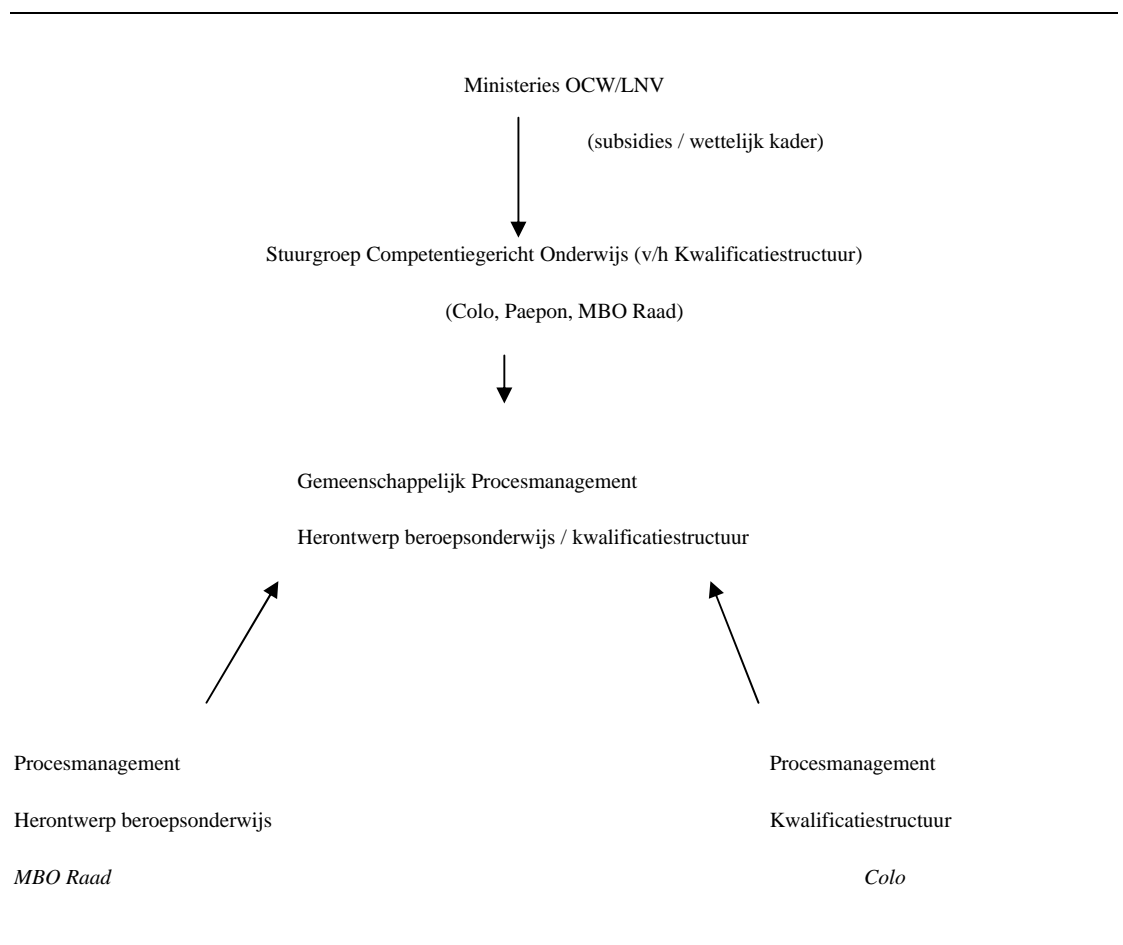
was wel één van de meest cruciale én complexe onderdelen van Koers BVE, ook omdat het ingrijpende consequenties zou hebben voor de inrichting, organisatie en bedrijfsvoering van het MBO.

In een advies aan de staatssecretaris van OCW oordeelde de Onderwijsraad overwegend positief over de invoering van het competentiegerichte onderwijs (Onderwijsraad, 2004). Wel bepleitte de Raad de instelling van een proefperiode voor de implementatie van de kwalificatiestructuur, en een onderzoek naar de risico's die verbonden zouden kunnen zijn aan implementatie (ibid., p. 11). Anderzijds bepleitte de Raad ook een versnelde beperking van het aantal kwalificatiedossiers.

De staatssecretaris van OCW voorzag, zoals aangegeven, met het instellen van proeftuinen, in de ruimte voor experimenten met het competentiegerichte onderwijs. 'De proeftuinen hebben als doel ervaring met de uitvoerbaarheid van kwalificatieprofielen en diverse aspecten van competentieleren op te doen en overdraagbare producten op te leveren die benut zullen worden bij de verdere ontwikkeling van competentiegericht onderwijs' (TK, 27 451, nr. 41, p. 5).

Een eerste stap vormde de vervanging van eindtermgerichte kwalificaties in competentiegerichte kwalificaties, te beschrijven in competentiegerichte kwalificatiedossiers¹⁴. Deze competentiedossiers zouden landelijk worden opgesteld en onderhouden door de kbb's, zoals in §2.2 omschreven. Deze dossiers (het 'wat') zouden landelijk worden samengesteld. In een dossier wordt, vrij letterlijk, in kaart gebracht waaraan een (beginnend) beroepsbeoefenaar moet voldoen. De manier waarop deze dossiers in het onderwijs werden toegepast (het 'hoe'), werd vervolgens aan de onderwijsinstellingen overgelaten. Met ingang van 1 oktober 2004 werden 12 proeftuinclusters gestart, waarin met competentieprofielen zou worden geëxperimenteerd. De coördinatie van de proeftuinen werd in handen gelegd van een gemeenschappelijk procesmanagement herontwerp kwalificatiestructuur, dat werd aangestuurd door de Stuurgroep Competentiegericht Kwalificatiestructuur(later Stuurgroep Competentiegericht Onderwijs), waarin de meest betrokken actoren waren vertegenwoordigd (MBO Raad, Colo, Paepon). Het voorvoegsel 'gemeenschappelijk' slaat op het samengestelde karakter van het procesmanagement: het was samengesteld uit het 'procesmanagement herontwerp beroepsonderwijs' van de MBO Raad, en het 'procesmanagement kwalificatiestructuur' van het Colo. In schema ziet dat er als volgt uit:

¹⁴ Voor een uitleg, zie § 2.2.2



Over de uitvoering zou het gemeenschappelijk procesmanagement jaarlijks rapporteren aan de ministers van OCW en van LNV. De experimenteerfase zou in zijn geheel door een extern onafhankelijk bureau worden geëvalueerd, voor 1 oktober 2007.

2.5.2 Invoering: weerbarstige praktijk

Een aantal signalen wees erop dat het met het invoeringsproces van het cgo in het MBO, dat vanaf het najaar van 2004 in gang was gezet, niet goed verliep. Talrijke klachten van studentenorganisaties kwamen bij de Tweede Kamer¹⁵, hoewel die niet alleen op het cgo, maar ook op andere zaken (zoals het zogeheten ‘nieuwe leren’) betrekking hadden. In een rapport over de invoering van het cgo concludeerde de Inspectie van het Onderwijs dat ‘[o]ngeveer 30 procent van de opleidingen die experimenteel zijn gestart met de vormgeving van competentiegericht onderwijs, klaar [is] voor een brede invoering ervan. Nog eens ruim 30 procent is er grotendeels klaar voor, *de rest nog lang niet* (Inspectie van het Onderwijs, 2007, p. 7, *cursivering toegevoegd*). Wel stelde de Inspectie vast, dat het cgo ‘succesvol en met voldoende draagvlak’ (ibid.) kon worden ingevoerd.

De ontwikkeling van kwalificatiedossiers, die in handen was gelegd van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, verliep evenmin voorspoedig. De kwalificatiedossiers werden algemeen als kwalitatief onvoldoende aangemerkt. ”Het gebruik van het toenmalige format en de gekozen werkwijze hadden geleid tot

¹⁵ Bijvoorbeeld Brandbrief “Wij willen leren” (2006), rapport “Actie Noodklok (2007) van LAKS, JOB en LSVb.

producten die te zeer uiteenlopend zijn in het gebruik van begrippen, het abstractieniveau van competenties en de uitwerkingen. Geconstateerd werd dat de individuele producten nog vaak het denkkader van eindtermen weerspiegelden en dat vergelijk van producten tussen kenniscentra nauwelijks mogelijk was” (Colo, 2006, p. 7). Daarop besloot de Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs om het proces van ontwikkeling en vaststelling van kwalificatiedossiers aan te passen, zoals in § 2.2.2 omschreven.

Mede in het licht van klachten uit de praktijk van het beroepsonderwijs en de moeizame totstandkoming van de kwalificatiedossiers, besloot de staatssecretaris van OCW om aanvullend onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar het ‘herontwerp kwalificatiestructuur mbo’. Dit onderzoek werd uitgevoerd door Bureau Berenschot. Berenschot presenteerde haar bevindingen op 19 april 2007 (Berenschot, 2007). In het rapport werd geconcludeerd, dat het bestuurlijk arrangement dat dit herontwerp zou moeten begeleiden en regisseren, niet goed functioneerde (Berenschot, 2007, p. 6):

- i. Het voor het herontwerp gekozen bestuurlijk arrangement functioneert stroef. In dit bestuurlijk arrangement is een Stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken bestuurlijke actoren (MBO Raad, AOC Raad, Paepon en Colo), belast met de regievoering op de implementatie van de twee herontwerpprocessen en de advisering aan OCW over het systeemontwerp en over majeure thema’s aangaande de operatie. Daarnaast is voorzien in een ondersteuningsstructuur, het Procesmanagement, belast met stimulering en ondersteuning tijdens de overgangssituatie, regie op de experimenteeropleidingen en bevordering van kennisontwikkeling en kennisdeling. De knelpunten in dit bestuurlijk arrangement hebben betrekking op de volgende zaken:
 - a. De rol van de Stuurgroep is niet geformaliseerd. In beginsel hoeft dit niet problematisch te zijn. In de praktijk heeft het echter geleid tot onduidelijkheden over de rol van de Stuurgroep, meningsverschillen tussen Stuurgroep en OCW, en een gebrekkige invulling van de bedoelde regievoering op de operatie.
 - b. Naast de Stuurgroep en het Procesmanagement, proberen ook de betrokken bestuurlijke actoren zélf regie en ondersteuning te arrangeren richting instellingen. Dit leidt tot suboptimalisatie: ongecoördineerde inspanningen van betrokkenen, en onduidelijkheid bij de instellingen.
 - c. Niet alleen OCW, maar ook de Stuurgroep en de bestuurlijke actoren werpen zich op als opdrachtgever voor het Procesmanagement. Dit leidt ook in de ondersteuningsstructuur tot suboptimalisatie.
 - d. Het voorzitterschap van de Stuurgroep wordt vervuld door de voorzitter van de MBO Raad. Deze ‘dubbelrol’ wordt, vanuit een oogpunt van noodzakelijk geachte onafhankelijkheid ter zake van het voorzitterschap van de Stuurgroep, door vele betrokkenen als problematisch ervaren.
 - e. In de Stuurgroep is het georganiseerd bedrijfsleven niet betrokken. Deze actor heeft hierdoor het gevoel onvoldoende betrokken te worden bij het herontwerp.

Onderwijsinstellingen en bedrijven hadden ook moeite met de aansturing van het proces in de richting van het cgo. Die zou te afstandelijk zijn, discussies binnen de stuurgroep en het procesmanagement zouden te abstract zijn en in conceptuele zin op te grote afstand staan van de praktijk van het beroepsonderwijs (Bron: interview Colo). Daardoor werden nut en noodzaak van invoering van het cgo niet zonder meer herkend en ontstond er, onder docenten en studenten, weerstand tegen (ibid.).

In dezelfde periode verschenen de uitkomsten van een onderzoek over ervaringen met de transitie naar cgo onder mbo-studenten (KEESIE, 2007). De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek was, dat studenten weliswaar modern en veelvormig onderwijs wilden, waarin

veel aandacht bestaat voor praktijk en competenties. Tegelijkertijd hadden studenten ook behoefte aan structuur en theorie (ibid., p. 7). De kunst is het steeds om de juiste mix tussen beide wensen te vinden. En dat evenwicht kan per instelling, per opleiding en in de tijd verschillen. Om die reden kreeg het rapport dan ook de titel 'De Balansschool' mee.

2.5.3 Bijsturing

De bevindingen uit beide studies vormden mede aanleiding voor de staatssecretaris van OCW om in te grijpen. Ze erkende dat het bestuurlijk arrangement (de Stuurgroep en het gemeenschappelijk procesmanagement) dat was geplaatst op de invoering van het cgo niet goed functioneerde, omdat er 'sprake was van een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling en een onbedoelde belangenverstrengeling' (TK, 2006-2007, 27 451 en 30 800 VIII, nr. 72, p. 10). In een brief aan de Tweede Kamer, van 1 juni 2007 (27 451 nr 73), kondigde de staatssecretaris van OCW aan te willen komen tot een vernieuwd bestuurlijk arrangement waarvoor zijzelf als opdrachtgever zou fungeren. In overleg met MBO Raad, Colo en PAEPON besloot de staatssecretaris van OCW:

- Per instelling (ROC) afspraken te maken over tempo en realisatie van het cgo;
- Zelf als opdrachtgever te fungeren richting procesmanagement;
- Opdracht te geven tot een nieuwe inrichting van een Procesmanagement Realisatie CGO dat de implementatie van cgo in de praktijk van de onderwijsinstellingen vanaf 1 augustus 2007 tot 1 augustus 2010 resultaatgericht ondersteunt;
- De bestaande Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs tijd te geven haar werkzaamheden af te ronden en uiterlijk per 1 januari 2008 te ontbinden.

In de praktijk betekende één en ander dat het (ondersteunende) procesmanagement zou worden vereenvoudigd *en* dat de staatssecretaris van OCW een grotere, meer directe rol zou krijgen bij de invoering van het cgo. Instellingen werd gevraagd vóór 1 oktober 2007 een invoeringsplan cgo in te dienen. Het nieuwe procesmanagement werd ondergebracht in de (tijdelijke) projectorganisatie 'MBO 2010'. MBO 2010 viel rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van OCW. MBO 2010 was en is nadrukkelijk geen uitvoeringsorganisatie. MBO 2010 probeert de invoering, bij instellingen, van het cgo te faciliteren door ze – vraaggestuurd – bij die invoering te ondersteunen. Daartoe ging MBO 2010 onder meer met alle instellingen over de invoeringsplannen in gesprek. De uitkomsten van deze consultaties werden gepresenteerd in het rapport 'Op weg naar 2010...met vertrouwen' (MBO2010, 2008). De Tweede Kamer steunde de ingrepen van de staatssecretaris van OCW, maar gaf opnieuw aan dat kwaliteit (goede kwalificatiedossiers, goed toegeruste en betrokken docenten, voldoende middelen, etc.) minstens zo belangrijk was als tijdige invoering (per 1 augustus 2010). Eén en ander kwam ook tot uitdrukking in twee aangenomen moties met betrekking tot cgo. In de ene motie (TK, 2007–2008, 27 451, nr. 91) werd vastgesteld dat de datum van 1 augustus 2010 geen keiharde grens was en zeker geen argument mocht zijn voor schoolbesturen, om lesgevend minder bij het proces te betrekken. In de andere motie (TK, 2007-2008, 27 451, nr. 92) werd de regering verzocht colleges van bestuur van onderwijsinstellingen op te roepen medezeggenschapsraden binnen de instellingen te betrekken als wordt besloten bij een opleiding over te schakelen op competentiegericht leren.

2.6 Stand van zaken (2008-2009)

Met de nieuwe inrichting waarmee de invoering van het cgo procesmatig en bestuurlijk werd begeleid kreeg het inzicht, dat de invoering van het cgo meer is dan 'alleen' het opstellen en implementeren van competentiegerichte kwalificatiedossiers, steeds meer ingang. "Beseffend dat de invoering van cgo niet een kwestie is van 'de knop omzetten naar een nieuw

kwalificatiedossier' en dus ook directe consequenties heeft voor de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en de relatie met de externe omgeving, hebben de Colleges van Bestuur (van ROC's) nadrukkelijk de regie op het traject genomen, dan wel versterkt en aangescherpt. In alle plannen en gesprekken merken wij dat de bestuurlijke betrokkenheid bij en aansturing van het invoeringsproces is geïntensiveerd" (MBO2010, 2008, pp. 8-9). Ook wint het inzicht terrein dat invoering van het cgo per 1 september 2010 weliswaar kan (en moet) slagen, maar dat dit pas de eerste stap in een langer durend proces is, juist ook omdat de invoering van cgo ook ingrepen op andere terreinen verlangt (interviews MBO Raad, OCW, MBO2010).

De rapporten van onder meer Bureau Berenschot en KEESIE droegen bij aan het besef bij betrokkenen, dat een wending naar competenties meer was dan de invoering van competentiegericht onderwijs als zodanig, en dat competentiegericht onderwijs ook geen doel op zichzelf was.

Binnen de Tweede Kamer bleef een ruime kamermeerderheid, weliswaar onder de nodige voorbehouden, positief over de invoering van het cgo (TK, Handelingen 2007-2008, p. 6684-6690). Ook andere partijen (Colo, MBO Raad, ministerie OCW) drongen aan op verdere invoering van het cgo. Wel bleven kritische geluiden over de invoering van het cgo de Tweede Kamer bereiken, via email, brandbrieven, rondetafel gesprekken en dergelijke (voor een impressie: Kersten, 2008).

Mede op grond daarvan besloot de vaste commissie voor OCW in juni de Tweede Kamer voor te stellen een onderzoek te laten uitvoeren naar de invoering van cgo. De Kamer stemde hiermee in.

Dit onderzoek was ook uitvloeisel van de uitkomsten van het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen, dat was uitgevoerd door de Commissie Dijsselbloem. De commissie concludeerde onder meer dat bij door de overheid geïnitieerde onderwijsvernieuwingen sprake was van een onzorgvuldig beleidsproces, en een onderschatting van de uitvoering van dergelijke vernieuwingen (CPOO, 2008, p. 142). Ten behoeve van toekomstige onderwijsvernieuwingen formuleerde de commissie een toetsingskader, waarmee werd beoogd zowel houvast te bieden voor de minister bij het ontwerpen van de vernieuwing, als voor de Kamer bij de beoordeling van de voorstellen (ibid., p. 151).

3. Bevindingen: vergelijking met toetsingskader CPOO

3.1 Inleiding

In haar brief van 3 juni 2008 (TK, 2007-2008, 31 289 nr. 39) gaf de staatssecretaris van OCW antwoord op de door de Tweede Kamer gestelde vraag in welke mate het toetsingskader zoals beschreven in het eindrapport van de Commissie Dijsselbloem van toepassing is op de invoering van competentiegericht onderwijs. Het toetsingskader komt in dit onderzoek tot uitdrukking in de onderzoeksvragen bij de probleemstelling en kan worden samengevat in de volgende negen thema's:

1. wetenschappelijk onderzoek naar het voornemen;
2. het bestaan van draagvlak voor het voornemen;
3. onderzochte noodzakelijkheid van het voornemen;
4. een evaluatie van het vigerende systeem;
5. onderbouwing van beleidsalternatieven en –keuzes;
6. onderzoek naar neveneffecten en samenhang met ander beleid;
7. experimenten met de nieuwe opzet;
8. heldere positionering van de uitvoeringsorganisatie;
9. de planning van tussentijdse evaluatie.

In dit hoofdstuk zullen we deze negen thema's achtereenvolgens behandelen om te bezien in hoeverre het beleidsproces dat moet leiden tot de landelijke invoering van competentiegericht beroepsonderwijs 'Dijsselbloem-proof' is. Elke paragraaf behandelt één van de negen thema's, waarbij de opzet als volgt is. We zullen steeds beginnen met een letterlijke weergave van datgene wat de staatssecretaris van OCW in haar brief van 3 juni 2008 over de verschillende thema's schreef. Dat wordt gevolgd door de definitie die de Commissie Dijsselbloem aan het toetsingscriterium heeft gegeven. Daarna presenteren we de uitkomsten van ons eigen (literatuur-)onderzoek. Conclusies over het 'Dijsselbloem-proof' karakter van dit beleidsproces volgen in het vierde en laatste hoofdstuk.

3.2 Wetenschappelijk onderzoek en het cgo

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

"De probleemanalyse is helder, wetenschappelijk onderbouwd (...). De gekozen beleids optie is wetenschappelijk gevalideerd." (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord van de staatssecretaris van OCW:

"Het bedrijfsleven en het onderwijs hebben in de jaren 90 geconstateerd dat het eindtermgerichte onderwijs op het mbo niet langer toereikend was om studenten op een goede manier voor te bereiden op de praktijk. De oude, eindtermgerichte kwalificatiestructuur sloot niet langer aan op de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de samenleving. Daarnaast was er behoefte aan een reductie van het aantal kwalificaties, meer ruimte voor scholen om onderwijs zelf vorm en inhoud te geven en de mogelijkheid voor studenten om door te stromen naar het hbo te versterken. Hier lag geen wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag. Wel werden de analyse vanuit de praktijk en de noodzaak tot verandering in de kwalificatiestructuur breed gedragen door betrokken partijen.

De overheid is in 2002 aan de wens van bedrijfsleven en onderwijs tegemoetgekomen door ruimte te creëren voor de ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Dit heeft geresulteerd in een wetwijziging die uw Kamer in 2005 heeft aangenomen, waardoor het mogelijk werd te experimenteren op het gebied van kwalificaties en opleidingen.

De verantwoordelijkheidsverdeling volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs is daarbij volledig intact gelaten. Bedrijfsleven en onderwijsinstellingen zijn binnen de door de overheid gestelde kaders verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van kwalificaties. De Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (kbb's) hebben afgelopen jaren gewerkt aan een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur, die een kader moet bieden aan de drievoudige opdracht van het mbo; opleiden voor de arbeidsmarkt, voor burgerschap en voor doorstroming naar vervolgonderwijs.

Op basis van een format zijn de kbb's vanaf 2002 volop bezig met de ontwikkeling en verbetering van de kwalificatiedossiers. Bij de opstelling hiervan zijn zowel het (georganiseerd) bedrijfsleven als het (georganiseerd) onderwijs betrokken. Voordat deze ter vaststelling aan de overheid worden aangeboden, beoordelen paritaire commissies de dossiers. Ook deze commissies bestaan uit vertegenwoordigers van het (georganiseerd) bedrijfsleven en van het onderwijs.

Er wordt gaandeweg ervaring opgedaan met de kwalificatiedossiers, wat heeft geleid tot kwalitatief steeds betere dossiers. Inmiddels werken we met een derde versie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur, die de komende periode verder wordt verfijnd. De implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo vindt plaats op voorstel van betrokken partijen.''

Bevindingen BOR:

Het beleidsvoornemen om competentiegericht onderwijs in het mbo in te voeren is niet ingegeven door wetenschappelijk onderzoek, zoals ook door de staatssecretaris van OCW wordt geconstateerd. Het waren vooral adviezen, van de Commissie Dualisering, de SER, Onderwijsraad en ACOA die (direct of indirect) de aanzet gaven om te komen tot de ontwikkeling van een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Die adviezen werden mede ingegeven door klachten, vanuit bedrijfsleven en onderwijsinstellingen, over een gebrekkige aansluiting tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven. In bredere zin is echter ook, al langere tijd, vanuit wetenschappelijke hoek aandacht besteed aan de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt (bijvoorbeeld: Brandsma (1993); Dercksen c.s. (1993); Hövels (1994)). Een gemeenschappelijke noemer in die literatuur was dat het beroepsonderwijs en de daarbinnen gehanteerde methoden deelnemers onvoldoende voorbereiden op de dynamiek van de arbeidsmarkt. Het statische karakter van eindtermen verhoudt zich steeds slechter met steeds veranderende, en steeds sneller veranderende eisen die beroepen stellen. Dat zou nog niet zo erg zijn, als deelnemers ten minste de vaardigheden of competenties mee zouden krijgen om zich in die dynamiek staande te houden. Dat laatste gebeurde te weinig (vgl. Brandsma (1993), ACOA (2006)).

Ook onafhankelijke actoren als de Onderwijsraad en (tot 2006) de ACOA, droegen en dragen op al dan niet wetenschappelijke manier bij aan de beleidsvorming in en de discussie over het beroepsonderwijs, als is dat vaker reactief van karakter. Zo heeft de Onderwijsraad in 2004 een advies uitgebracht bij beleidsvoornemens van de minister van OCW voor het beroeps- en volwassenenonderwijs (TK, 2004-2005, 27 451, nr. 41).

Daarmee kunnen we concluderen dat de probleemanalyse (een gebrekkige aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt, die niet werd geholpen door de op eindtermen gerichte opleidingsstructuur) en gekozen oplossingsrichting (een wending naar meer competentiegerichte opleiding- en examineringvormen) in ieder geval breed werden gedragen door uiteenlopende (commissie-)rapporten en adviezen.

3.3 Draagvlak voor het cgo bij betrokkenen

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“Er is voldoende draagvlak onder alle betrokkenen maar in ieder geval onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen.”(TK, 31 007, nr. 6, p. 152.)

Antwoord van de staatssecretaris van OCW:

“Scholen geven op basis van deze kwalificatiestructuur zelf vorm en inhoud aan hun opleidingen. Dat is een grote opgave gebleken. Men ziet de meerwaarde van competentiegericht onderwijs voor studenten en er zijn steeds meer docenten, die aangeven dat cgo studenten boeit en bijdraagt aan minder schooluitval. Wel bestaan er zorgen over en is er kritiek op de manier waarop sommige scholen de competentiegerichte kwalificatiestructuur implementeren. Die zorgen zijn voor een deel terecht, zo heb ik kort na mijn aantreden als staatssecretaris van OCW geconstateerd. Het was duidelijk dat de implementatie van de nieuwe kwalificatiestructuur meer tijd en inzet vergt. Daarom heb ik scholen twee jaar extra tijd gegeven, één jaar meer dan waar om werd gevraagd. Ook had ik zorgen bij de ondersteuning van scholen bij die implementatie. Daarom heb ik het procesmanagement MBO 2010 opnieuw gepositioneerd. Zij heeft de opdracht scholen gericht te ondersteunen bij de implementatie en gaat daarbij uit van de wensen van de scholen. Scholen zijn nu, samen met het regionale bedrijfsleven, aan zet. De komende twee jaar zal duidelijk worden of scholen zover zijn dat vanaf augustus 2010 de competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het gehele mbo van kracht kan worden. De overheid is uiteindelijk, na afronding van het ontwikkelproces, verantwoordelijk voor het vaststellen van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Daartoe behoort ook besluitvorming over brede en verplichte invoering, resulterend in een voorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs.”

Bevindingen BOR:

De belangrijkste actoren in het veld (MBO Raad, Colo, Paepon) steunden en steunen de invoering van het cgo. Adviserende actoren (SER, ACOA, Commissie Dualisering, etc.) pleitten voor een wending naar meer competentiegericht onderwijs. Daarbij past wel de kanttekening dat we op basis van dit onderzoek concluderen dat het initiatief bij de ontwikkeling en invoering van het cgo aanvankelijk sterk bij het Colo heeft gelegen. MBO Raad en MBO instellingen handelden vooral reactief.

De vaststelling van de staatssecretaris van OCW, dat draagvlak bestond en bestaat onder docenten (en volgens deze docenten ook onder studenten), behoeft nuancering. Studenten wilden en willen niet zozeer cgo, maar willen onderwijsvormen die een verstandige mix zijn tussen meer klassieke, ‘schoolse’ en moderne praktijkgerichte elementen (zie hierboven, §2.5). Er bestaat dus niet zozeer behoefte aan cgo als zodanig, maar aan onderwijsvormen die tegemoet komen aan wensen van studenten in een tijd die een andere is (in termen van mogelijkheden om op verschillende manieren onderwijs aan te bieden, maar ook in termen van eisen die aan mbo-ers worden gesteld) dan die van decennia terug. Het gaat niet om de keuze tussen ófwel ‘klassieke’ onderwijsvormen en meer ‘eigentijdse’, maar om een mengvorm daartussen. Voor docenten geldt iets vergelijkbaars. De veranderende context waarbinnen onderwijs aangeboden wordt, vraagt ook (deels) andere vaardigheden van docenten. We stellen vast dat docenten zich onvoldoende ondersteund en begeleid voelden bij het definiëren van hun rol in het veranderende onderwijs. De daaruit resulterende onzekerheid heeft veel weerstand tegen het cgo uitgelokt (Vgl. ook Berenschot, 2007, p. 17; Kersten, 2008).

De ingrepen die de staatssecretaris van OCW noemt in haar brief – de verlenging van de experimenteerfase, en de instelling van MBO 2010 – lijken behulpzaam om een goede invoering van het cgo beter te garanderen. Ze worden althans door betrokkenen in het veld positief beoordeeld (bron: gesprekken MBO Raad, Colo, MBO 2010). Of die ingrepen er ook toe leiden dat het draagvlak onder ‘de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen wordt vergroot’ (CPOO, 2008, p. 152) moet nog worden aangetoond.

We concluderen ten aanzien van vraag 3, ‘in hoeverre is nagegaan of er draagvlak is voor de invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo’, dat dit niet (systematisch) in kaart is

gebracht. Het draagvlak voor de invoering van het cgo is minder eenduidig naarmate dat het meer 'uitvoerend niveau' betreft, daar waar docenten en studenten in instellingen het (competentiegerichte) beroepsonderwijs in de praktijk geven, respectievelijk genieten. Het draagvlak is ook niet (systematisch) in kaart gebracht.

3.4 Noodzaak invoering helder aantoonbaar?

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

'Er is overtuigend aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is.' (TK, 31 007, nr. 6, p. 152.)

Antwoord van de staatssecretaris van OCW:

'Overheidsinterventie is noodzakelijk om twee redenen:

- 1. De overheid is eindverantwoordelijk voor de staat van het onderwijs in het mbo en daarmee voor het civiel effect van het mbo-diploma. Een verandering in de kwalificatiestructuur is op beide van invloed;*
- 2. De overstap naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur vraagt om wetswijziging.*

Wetswijziging leidt er onder meer toe dat de kwalificatiedossiers een plek in de wet krijgen,

waardoor wordt vastgelegd dat studenten kennis, vaardigheden en beroepshouding moeten

verwerven zoals vermeld in het kwalificatiedossier waarop de opleiding is gebaseerd.

In wetgeving wordt niet bepaald op welke wijze scholen hun onderwijs zouden moeten inrichten. Dat behoort nadrukkelijk tot hun eigen verantwoordelijkheid.'

Bevindingen BOR:

Opvallend is, dat de staatssecretaris van OCW haar rol vrijwel uitsluitend in juridische of staatsrechtelijke zin invult. Daarop was de vraag naar noodzaak die de Commissie Dijsselbloem stelde, niet uitsluitend gericht. Het was de Commissie Dijsselbloem nadrukkelijk ook te doen om een inhoudelijke noodzaak: is competentiegericht onderwijs een noodzakelijke vernieuwing om tot beter beroepsonderwijs, onderwijs dat goed aansluit op de arbeidsmarkt, te komen?

Uit de reconstructie van het beleidsproces wordt duidelijk, dat al lange tijd zorg bestond over de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt en dat er mogelijkheden waren om die aansluiting te verbeteren. Met adviezen als 'Een wending naar competenties' (ACOA, 1999) werd aannemelijk gemaakt dat een competentiegerichte wijze van onderwijs geven kon bijdragen aan die verbeterde aansluiting, omdat competenties ertoe zouden kunnen bijdragen dat vakmensen niet alleen productgericht maar ook 'procesgericht adequaat' zouden kunnen handelen (vgl. ACOA, 2006, p. 36). Met andere woorden, dat ze competenties niet alleen goed konden toepassen, maar ook competenties goed konden toepassen in veranderende omstandigheden.

*Op grond van de verschillende adviezen en onderzoeken uit de periode voorafgaand aan de invoering van cgo, mag worden geconcludeerd dat (a) veranderingen in het mbo noodzakelijk waren om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren en (b) en dat meer competentiegericht onderwijs daarbij een middel zou kunnen zijn (zie ook hierboven, § 3.2). Daarbij moet direct aangetekend worden, dat het vernieuwingsproces in het mbo, teneinde de aansluiting tussen beroepsopleiding en arbeidsmarkt te verbeteren, meer omvat dan alleen de invoering van het cgo. Het is om die reden dat Bureau Berenschot sprak van het *herontwerp* MBO, en niet slechts van een implementatieproces rondom het cgo.*

Dat de staatssecretaris van OCW (de afweging over de wenselijkheid van) invoering van cgo in de eerste plaats bij de partijen in het veld legt, past in het concept van stelselverantwoordelijkheid. Voor de staatssecretaris van OCW was voldoende, dat de verantwoordelijke partijen in het veld die noodzaak voelden en aannemelijk wisten te maken.

In haar eindrapport geeft de Commissie Dijsselbloem – en dat is een lijn die door het ministerie van OCW wordt gevolgd – wel aan dat stelselverantwoordelijkheid zich ook uitstrekt tot verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het onderwijs en van onderwijsvernieuwingen. Een op die manier geformuleerde verantwoordelijkheid kan zich ook uitstrekken naar vragen over de doelmatigheid van het cgo ('draagt het bij aan de effectiviteit – in termen van arbeidsmarktgerichtheid – van het beroepsonderwijs') en over het beleidsarrangement dat die invoering moet vormgeven. Met beide 'noodzakelijkheidsvragen' heeft de staatssecretaris van OCW zich aanvankelijk nadrukkelijk niet bemoeid.

Op het concept van stelselverantwoordelijkheid komen we hieronder in § 3.9 en in hoofdstuk 4 terug.

Ten aanzien van de vraag naar de noodzakelijkheid van deze onderwijsvernieuwing concluderen we dat deze door uiteenlopende onderzoeken en adviezen is aangetoond. We concluderen ook dat de staatssecretaris van OCW ten onrechte de noodzakelijkheidsvraag uitsluitend juridisch beantwoordt. De staatssecretaris van OCW had ook in moeten en kunnen gaan op vragen naar inhoudelijke noodzakelijkheid van de invoering van cgo.

3.5 Evaluatie eindtermen

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

"Er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid." (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord van de staatssecretaris van OCW:

"Er is geen sprake geweest van door de overheid geïnitieerd beleid, in die zin heeft er geen beleidsevaluatie plaatsgevonden voorafgaand aan het besluit in 2002 ruimte te creëren voor het ontwikkelen van een nieuwe kwalificatiestructuur. Wel is de competentiegerichte kwalificatiestructuur steeds verder ontwikkeld en verfijnd op basis van empirische bevindingen en onderzoeken en adviezen van onder meer de toenmalige Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt (ACOA), Stuurgroep cgo, Colo en de MBO Raad."

Bevindingen BOR:

Er was ontevredenheid over het op eindtermen gericht beroepsonderwijs, over het grote aantal op eindtermengerichte kwalificatiestructuren en de effecten die dat had (verkokering, versnippering, slechte aansluiting met arbeidsmarkt) maar e.e.a. is niet onderwerp geweest van een formele, systematische evaluatie. Het argument dat de staatssecretaris van OCW daarvoor aanvoert, namelijk dat er geen sprake is van 'door de overheid geïnitieerd beleid', is tegen de achtergrond van de verdere beleidsgeschiedenis en beleidscontext betwistbaar. Hierboven (in § 3.4) gaf de staatssecretaris van OCW aan eindverantwoordelijk te zijn voor de staat van het onderwijs in het mbo en voor de civiele effecten van dat onderwijs (waarmee ze waarschijnlijk onder meer doelt op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt). Om bijvoorbeeld die effecten ex post (in het geval van het eindtermenonderwijs) dan wel ex ante (in het geval van cgo: juist omdat die civiele effecten een belangrijke aanleiding vormden voor de wending in de richting van competenties) te onderzoeken zou een evaluatie in enige vorm wellicht voor de hand hebben gelegen. Het argument, dat uit veel onderzoek was gebleken dat het op eindtermen gerichte onderwijs niet meer voldeed, overtuigt niet. Een evaluatie is er vooral ook op gericht inzicht te krijgen in de mate waarin en de wijze waarop

een bepaald beleid of bepaalde maatregelen wel of niet werken. Veel van de onderzoeken en adviezen abstraheren van dat specifieke beleid en nemen vooral de uitkomsten van het beleid tot uitgangspunt van hun analyse, minder het concrete beleid als zodanig.

We concluderen dan ook dat, hoewel daar zeker aanleiding toe was, het eindtermengericht beroepsonderwijs nooit formeel is geëvalueerd.

3.6 Beleidsalternatieven

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“Er is verantwoord welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen.” (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord van de staatssecretaris van OCW:

“De regering volgde destijds het standpunt uit het veld dat de eindtermengerichte kwalificatiestructuur niet meer de eisen representeerde van de arbeidsmarkt en de samenleving. Daarom is toen besloten aan de wens van bedrijfsleven en onderwijs tegemoet te komen door ruimte te creëren voor de ontwikkeling van een nieuwe, competentiegerichte, kwalificatiestructuur. Het fundament hiervoor is gelegd door het advies van ACOA ‘Wending naar competenties’ en Colo ‘Samenwerken aan leren: naar

een competentiegerichte kwalificatiestructuur’. Vervolgens hebben Colo, MBO Raad (mede namens AOC-raad) en Paepon in een convenant (2003) afspraken, rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd om te komen tot een competentiegerichte kwalificatiestructuur.

De overheid heeft vervolgens de vinger aan de pols gehouden via de CINOP-monitors, onderzoek van KEESIE, Berenschot en de Inspectie van het Onderwijs.”

Bevindingen BOR:

De staatssecretaris van OCW trekt hier de lijn door ten aanzien van haar (stelsel-)verantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs. Ze stelt zich volgend op ten opzichte van de actoren in het veld – vooral bedrijfsleven en onderwijsorganisaties – die het beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs vormgeven en de wending in de richting van competenties inzetten.

We stellen, op basis van de beleidsreconstructie, ook vast dat verschillende onderzoeken voldoende argumenten aanleverden om te concluderen dat (a) de kwalificatiestructuur gebaseerd op eindtermen niet goed functioneerde – in termen van het verbeteren van de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt en (b) dat ‘een wending naar competenties’ bij zou kunnen dragen aan een verbetering van die aansluiting. We stellen ook vast dat – zoals de staatssecretaris van OCW ook aangeeft – onderzoeken als die van KEESIE en vooral Berenschot op te vatten zijn als tussentijdse evaluaties, evenals de verschillende rapportages van CINOP. De uitkomsten van die onderzoeken hebben ook geleid tot bijstellingen in het beleids- en bestuurlijke arrangement rondom de invoering van het competentiegerichte beroepsonderwijs (zie over dat laatste verder hieronder, § 3.10).

In de reconstructie van het beleidsproces valt wel op, dat de competentiegerichte kwalificatiestructuur en het cgo snel zijn omarmd als *de* instrumenten om de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Wat ontbreekt, is een afweging tussen mogelijke alternatieven. Door verschillende (adviserende) actoren werden goede argumenten aangedragen om van eindtermengericht onderwijs naar (meer) competentiegericht onderwijs te gaan. Maar net als hiervoor in § 3.5 stellen we vast dat een heldere en zo objectief als mogelijke analyse van voor- en nadelen van ten minste deze beide modellen – het bestaande op eindtermen gerichte model, en het competentiegerichte model – voor de hand had gelegen.

We concluderen dat het antwoord op onderzoeksvraag 7, 'welke beleidsalternatieven zijn overwogen en gekozen en hoe wordt een en ander onderbouwd?', moet luiden dat geen alternatieven zijn overwogen. De onderbouwing voor de beleidskeuze richting cgo is vooral vanuit het veld, onder meer met adviserende rapporten, geleverd.

3.7 Neveneffecten en samenhang met overig beleid

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn in beeld gebracht en betrokken bij de verdere uitwerking van beleid.” (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord staatssecretaris van OCW:

“Niet alleen onderzoeken (zie reactie op 4) geven zicht op de neveneffecten van het beleid. Daaraan dragen namelijk ook gesprekken bij met bestuurders, docenten, studenten van onder meer de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en brancheorganisaties .

In de passage ‘tot slot’ van deze brief ga ik in op de onderwerpen die ik de komende periode oppak. Korthedshalve verwijs ik u voor het overige beleid naar de strategische agenda bve ‘Werken aan vakmanschap’ .”

Bevindingen BOR:

In de eerste plaats stellen we vast dat de staatssecretaris van OCW de vraag - of gekeken is naar neveneffecten en samenhang met ander beleid - niet beantwoordt.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat lang te weinig aandacht is geweest voor de conditionele kant van de invoering van cgo (middelen, personeel, organisatie). In haar derde monitor onder experimentele opleidingen constateert het CINOP dit ook (CINOP, 2007). De meeste respondenten benadrukken dan ook dat het veranderingsproces in het MBO meer vergt dan het van toepassing verklaren van nieuwe, competentiegerichte kwalificatiedossiers. Het totale proces kan beter benaderd worden als een proces van herontwerpen. We stellen vast dat er in ieder geval in de beginfase van de invoering van het cgo (van 2004 tot 2007) voor deze conditionele factoren te weinig aandacht is geweest.

Daarnaast spelen in het mbo een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op de invoering van het cgo. Eén van die ontwikkelingen is de sterk veranderende instroom in het mbo. Die instroom was 15-20 jaar geleden vrij homogeen, maar is daarna in allerlei opzichten zeer heterogeen (vooropleiding; etniciteit; niveaus) geworden. Een andere belangrijke ontwikkeling is de schaalvergroting in het mbo, waardoor onderwijsinstellingen zijn gaan lijken op concerns, met alle afstemmingsproblemen die daarbij horen. Dan hebben we het nog niet gehad over de discussie rond naleving van de 850-urennorm of die over mogelijke centralisering van examens. Deze ontwikkelingen hebben juist ook op het mbo grote druk gelegd, druk die de invoering van cgo complexer maakt. Uit de reconstructie van het beleidsproces komt naar voren dat die neveneffecten en samenhangen (of, breder geformuleerd: de context van het beleid) niet steeds zijn onderzocht en zijn meegenomen in het beleid.

We concluderen bij wijze van antwoord op vraag 8, over neveneffecten en samenhang met ander beleid, dat daaraan zeker aanvankelijk weinig aandacht is geschonken. Invoering van het cgo werd vooral als een op zichzelf staand proces beschouwd. Met de ingrepen in het implementatieproces en de organisatie daarvan (onder meer met de instelling van MBO 2010), in 2007, lijkt die aandacht er meer te zijn.

3.8 Experimenten en (wetenschappelijke) validatie

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“De gekozen beleids optie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgeprobeerd.” (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord staatssecretaris van OCW:

Een antwoord van de staatssecretaris van OCW op deze vraag ontbreekt.

Bevindingen BOR:

De Commissie Dijsselbloem stelt in haar toetsingskader dat de “gekozen beleids optie wetenschappelijk [is] gevalideerd. Zo niet, dan wordt de beleidsvernieuwing onder wetenschappelijke begeleiding eerst kleinschalig in pilots (met controlegroep) uitgeprobeerd” (CPOO, 2008, p. 152).

Hierboven (in § 3.2) stelden we vast, dat aan de (voorgenomen) invoering van het cgo geen wetenschappelijk onderzoek ten grondslag ligt. Wel geldt de fase tot 2010 formeel als een experimenteerfase. Volgens betrokkenen is het beter te spreken van een fase van ‘geleidelijke implementatie’. Dat strookt ook met wat de staatssecretaris van OCW in haar brief stelt, waar zij immers stelt “dat de *implementatie* van de nieuwe kwalificatiestructuur meer tijd en inzet vergt” (TK, 2007-2008, 31 289, nr. 39, p. 2). Dat het cgo geïmplementeerd wordt, staat vast. Van een proces van wetenschappelijke validatie is dus geen sprake.

De experimenten leiden wel tot aanpassingen, zowel in het cgo zelf als in de wijze van invoering. Er vinden aanpassingen plaats in de wijze waarop invoering is georganiseerd, en in onderdelen van de voorgenomen kwalificatiestructuur (zoals de kwalificatiedossiers).

Als antwoord op de vraag naar experimenten met deze onderwijsvernieuwingen stellen we vast dat wel op kleine (maar groeiende) schaal is geëxperimenteerd met invoering van cgo, en dat experimenten hebben geleid tot aanpassingen in het cgo. Deze experimenteerfase maakt wel onderdeel uit van een in principe onomkeerbaar implementatieproces.

3.9 Positionering uitvoeringsorganisatie

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“De uitvoeringsorganisatie is helder geïmplementeerd.” (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)¹⁶

Antwoord staatssecretaris van OCW:

“Scholen zijn en blijven primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijs en examinering, derhalve ook voor de voortgang van vakkundige implementatie van de nieuwe kwalificatiestructuur. Ik ben mij er echter van bewust dat de onderwijsvernieuwing complex is en gevolgen heeft voor de gehele organisatie van mbo-instellingen: niet alleen voor het primaire, maar ook voor het secundaire proces. Ik heb MBO 2010 nadrukkelijk anders geïmplementeerd dan onder het vorige kabinet het geval was. Ik vraag van hen geen conceptuele, beleidsmatige agenda. MBO 2010

¹⁶ De Commissie Dijsselbloem geeft geen definitie van het begrip uitvoeringsorganisatie. In dit onderzoek vatten we het begrip ‘organisatie’ in brede zin op. Uitvoeringsorganisatie is dan het samenstel van actoren, (formele) relaties en taken dat bestaat om beleidsdoelen te realiseren.

heeft van mij de opdracht gekregen om scholen vraaggericht te ondersteunen door het aanbieden van activiteiten die aansluiten bij de behoefte van scholen. MBO 2010 mag daarbij niet sturend zijn en scholen didactische concepten opdringen. De verantwoordelijkheid voor een onderwijskundige vertaling van de landelijk vastgestelde kwalificatiedossiers ligt bij de scholen.

De basis van de activiteiten van MBO 2010 ligt dan ook in de invoeringsplannen en voortgangsrapportages van scholen en de gesprekken hierover. De focus richt zich op de thema's inhoud, professionalisering en bedrijfsvoering.

Met de gewijzigde opdracht, samenstelling en positionering van MBO 2010 ben ik van mening dat de positionering van de uitvoeringsorganisatie voldoende is gewaarborgd."

Bevindingen BOR:

In de eerste plaats stellen we vast dat ook hier de staatssecretaris van OCW de vraag in feite onbeantwoord laat. MBO 2010 is immers geen uitvoeringsorganisatie, maar een organisatie die de instellingen – in de woorden van de staatssecretaris van OCW – ‘vraaggericht ondersteunt’. De staatssecretaris gaat niet in op de (veranderende) rol van haar departement en haarzelf in de tenuitvoerlegging van het cgo in het mbo. Daarmee toont de staatssecretaris van OCW zich consistent in de wijze waarop zij haar stelselverantwoordelijkheid invult, namelijk steeds op een terughoudende wijze. Tot 2007 was dat beeld in overeenstemming met de feiten. Het ministerie van OCW hield zich tot dan goeddeels afzijdig van de ontwikkeling en opzet van het competentiegerichte beroepsonderwijs. Het waren in belangrijke mate de actoren in het veld (in het bijzonder Colo, MBO Raad) die de beleidsrichting bepaalden. Dat bleek niet goed te werken, zoals in het bijzonder in het rapport van Berenschot werd vastgesteld. Met de ingrepen in het arrangement die de staatssecretaris van OCW in 2007 pleegde, klopt het beeld van een terughoudend ministerie van OCW niet meer. De staatssecretaris van OCW stelt zich meer sturend en meer interventionistisch op dan op basis van haar interpretatie van het begrip stelselverantwoordelijkheid mag worden verwacht. Daarmee grijpt de staatssecretaris van OCW nog steeds niet direct in in de vormgeving en inhoud van het competentiegerichte beroepsonderwijs. Zij vervult nu wel veel duidelijker een regierol, onder meer via de door instellingen voor te leggen invoeringsplannen, en via MBO 2010.

Als antwoord op de vraag naar de positionering van de uitvoeringsorganisatie stellen we vast dat die positionering in ieder geval tot 2007 niet helder en eenduidig was. Datzelfde geldt voor de regierol van het ministerie van OCW.

Een gebrek aan eenduidige en doeltreffende regie in de periode tot 2007 kan als een belangrijke verklaring voor de gebrekkige vormgeving en implementatie van het cgo in het MBO worden aangemerkt. Die conclusie trekt bureau Berenschot in haar rapport daarover wel (Berenschot, 2007, p. 23): “Het competentiegericht onderwijs vormt het adequate antwoord op de maatschappelijke problemen rond schooluitval en gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk. *Er zijn echter grote knelpunten in de uitvoering van, de regie en het toezicht op, en de communicatie over de operatie*” (*cursivering toegevoegd*). Wat bevremdt, is dat uiteenlopende betrokkenen (SER, Onderwijsraad) juist op dit gevaar hebben gewezen.

De ingrepen uit 2007 - de instelling van MBO 2010: het voorleggen van uitvoeringsplannen door instellingen; het periodiek overleg met betrokken actoren - lijken erop gericht om die tekortkomingen op te lossen.

We concluderen dat de uitvoeringsorganisatie aanvankelijk niet helder was gepositioneerd, en mede daardoor niet goed functioneerde. Met de ingrepen, door de staatssecretaris van OCW, in 2007 lijkt de positionering van de uitvoeringsorganisatie althans in opzet duidelijk verbeterd.

3.10 Evaluatie en bijsturing lopende beleidsproces

Interpretatie Commissie Dijsselbloem:

“Er is voorzien in (tussentijdse evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht.” (TK, 31 007, nr. 6, p. 152)

Antwoord staatssecretaris van OCW:

“De huidige versie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur is onderbouwd door gebruik te maken van gefaseerde en kleinschalige invoering. Er is gekozen voor gefaseerde invoering vanaf 2004 tot (in beginsel) 2008. Kort na mijn aantreden heb ik die datum uitgesteld tot 2010, één jaar later dan waar de sector om vroeg. Er is ook sprake van kleinschalige invoering door per jaar een beperkt percentage studenten

competentiegericht op te leiden. In praktijk betekent dit dat na vijf jaar komend studiejaar (2008/ 2009) inmiddels 72% van de studenten competentiegericht onderwijs zal volgen, oplopend tot (bijna) 100% in 2010. Deze manier van invoeren leidt ertoe dat scholen gaandeweg ervaring opdoen die zij binnen hun school kunnen benutten bij de verdere uitrol van alle nieuwe kwalificaties.

De kwalificatiedossiers worden door de kbb's gemaakt en onderhouden op basis van een format. Dat format is opgesteld door een brede vertegenwoordiging van onderwijs en bedrijfsleven en door mij vastgesteld. De huidige dossiers kennen een structuur die ik de komende periode zal aanhouden. Wel moeten ze verder verbeterd worden. De sector zelf is daarbij aan zet en maakt daarbij gebruik van de praktijkervaringen tot nu toe. Bij mijn besluit over de vaststelling van de dossiers maak ik gebruik van onderzoeken en adviezen van diverse (onafhankelijke) organisaties. Ik betrek daarbij ook de resultaten van mijn gesprekken met bestuurders, docenten en studenten.

Ook de komende twee jaar is het zaak om cgo evidence based op te pakken: wat werkt en wat werkt niet? De sector vaart wel bij het uitwisselen van goede voorbeelden. Nu cgo in een volgende fase is beland, moeten ook deze voorbeelden evidence based zijn voordat ze als 'goed' worden aangemerkt.

Ook MBO 2010 speelt hierin een rol: zij inventariseert op scholen wat wel en wat niet werkt en bevordert uitwisseling van deze kennis tussen scholen.

Jaarlijks vindt monitoring en evaluatie plaats met een onafhankelijke evidence based eidevaluatie in studiejaar 2009/ 2010.”

Bevindingen BOR:

In lijn met haar stelselverantwoordelijkheid laat de staatssecretaris van OCW de inhoudelijke en organisatorische ontwikkeling van het cgo aanvankelijk aan de betrokken actoren in het veld over. De experimenteerfase tot 2010 voorziet ook in de mogelijkheid tot bijsturing, juist vanuit het veld. Dat laatste blijkt uit haar beleidsreactie op het rapport van Berenschot. “Ik vind dat alle betrokkenen het rapport van Berenschot moeten benutten voor een succesvolle invoering van competentiegericht beroepsonderwijs tijdens de experimenteerperiode. Ik heb dit rapport dan ook toegestuurd aan actoren in het mbo (...) met een oproep om de aan hen gerichte aanbevelingen uit het rapport tot zich te nemen en uit te voeren. Ik beschouw de onderwijsinstelling namelijk primair verantwoordelijk voor de invoering van competentiegericht onderwijs” (TK, 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 139, p. 2).

In het vervolg op de rapporten van onder meer Berenschot, KEESIE en CINOP gaat de staatssecretaris van OCW echter wel degelijk over tot vormen bijsturing. Ze intervenueert op een aantal manieren: verlenging van de implementatieperiode tot 2010; instelling van MBO 2010; periodiek overleg met MBO Raad; het verzoek aan de instellingen om invoeringsplannen voor te leggen. Daarmee gaat de staatssecretaris van OCW ruim verder dan haar eerdere eigen invulling van het principe van stelselverantwoordelijkheid. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van het cgo bij de actoren in het veld en bij de instellingen blijft, neemt de staatssecretaris van OCW in zekere zin de regie over het proces over.

Als antwoord op de vraag naar evaluatie en bijsturing van het invoeringsproces, stellen we vast dat beiden vanaf 2007 nadrukkelijk van de zijde van de staatssecretaris van OCW plaatsvinden. Op basis van kritische evaluaties in 2007 heeft de staatssecretaris van OCW ingegrepen in het invoeringsproces en de organisatie daarvan. Tegelijkertijd blijft de bewindspersoon ambivalent over haar rol in het implementatieproces. Ze blijft vasthouden aan het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor een inhoudelijk en organisatorisch adequate invoering van het cgo in de eerste plaats bij de actoren in het veld ligt. We stellen vast dat die relatieve afzijdigheid één van de verklaringen is voor de problemen die aanvankelijk ontstaan bij de invoering van het cgo.

4. Beantwoording onderzoeksvraag en slotbeschouwing

4.1 Inleiding

De beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek, namelijk in hoeverre de verschillende fasen in het beleidsproces rondom cgo (voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) goed zijn doorlopen, staat in dit hoofdstuk centraal. Die beantwoording baseren we op de analyse van het ‘Dijsselbloem-proof-karakter’ van het implementatieproces van het cgo, zoals we die in het vorige hoofdstuk hebben gepresenteerd. Op basis van die analyse zijn een aantal conclusies te trekken over de kwaliteit van het beleidsproces, die we hieronder, in § 4.2 presenteren.

4.2 De kwaliteit van het beleidsproces

In dit onderzoek hebben we de kwaliteit van het beleidsproces beoordeeld door het te vergelijken met het toetsingskader voor onderwijsvernieuwingen, zoals dat door de Commissie Dijsselbloem is opgesteld. Dat toetsingskader kent in essentie een negental toetspunten die we in de afzonderlijke onderzoeksvragen bij dit onderzoek hebben verwoord.

We concluderen dat de handelwijze zoals die op grond van het toetsingskader mag worden verwacht, door de staatssecretaris van OCW maar zeer ten dele is gevolgd:

- Aan invoering van het cgo ligt geen wetenschappelijk onderzoek ten grondslag;
- Het draagvlak onder docenten en studenten, degenen die met cgo aan de slag moeten, is op zijn minst niet eenduidig;
- Het op eindtermen gerichte onderwijs is niet systematisch geëvalueerd;
- Er zijn geen beleidsalternatieven overwogen;
- Neveneffecten en samenhang met overig beleid zijn niet goed onderzocht;
- Hoewel thans een experimenteerfase geldt voor het cgo, moet die meer opgevat worden als een proces van geleidelijke invoering, dan als een proces van wetenschappelijke validatie;
- De uitvoeringsorganisatie was aanvankelijk onduidelijk gepositioneerd. Rollen en verantwoordelijkheden waren tot 2007 onduidelijk verdeeld.

Afgaand hierop moet de beantwoording van de probleemstelling een negatief zijn. De wijze waarop de onderwijsvernieuwing wordt ontwikkeld en stapsgewijs ingevoerd, is onder de maat. Eén en ander leidt dan ook tot problemen in het beleidsproces, zoals we hiervoor hebben beschreven.

Tegelijkertijd is het belangrijk het toetsingskader van de Commissie Dijsselbloem niet te rigide toe te passen. Vooral vanaf het moment dat de staatssecretaris van OCW – in 2007 – ingreep in het uitvoeringsproces, zou het glas ook als halfvol kunnen worden beschreven:

- Uit veel (ouder) onderzoek en advies was gebleken dat de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt tekort schoot, en dat het op eindtermen gerichte onderwijs daarbij niet hielp;

- Dat onder (georganiseerde) betrokkenen, zoals MBO Raad en Colo, maar ook bij meer neutrale betrokkenen als Onderwijsraad en ACOA, draagvlak bestond voor invoering van het cgo;
- Dat de experimenteerfase inderdaad ruimte biedt voor aanpassingen in het cgo en de wijze waarop dat wordt ingevoerd;
- Dat er thans meer aandacht bestaat voor het gehele complex aan veranderingen in het mbo ('herontwerp mbo') dan voorheen, en dat cgo niet als doel op zich maar als middel moet worden opgevat;
- Dat de uitvoeringsorganisatie, als we die opvatten als het geheel van bij de invoering van het cgo betrokken actoren en hun onderlinge relaties, sinds 2007 beter is gepositioneerd dan voorheen.

The proof of the pudding is in the eating. Het op cgo gebaseerde mbo moet opleiden tot goed geïnstrueerde en capabele professionals die hun weg vinden op de arbeidsmarkt. Dat laatste is (nog) niet goed meetbaar. Ook moeten docenten en studenten met cgo aan de slag kunnen. Studenten geven aan sommige onderdelen van het cgo te omarmen, andere juist niet. Wat ze vooral willen is een 'onderwijsmix' die aansluit bij hun opleidingswensen en de wensen die de arbeidsmarkt aan hen stelt. Die mix dient vervolgens op een professionele en goed georganiseerde manier te worden aangeboden. Het cgo is daarin een belangrijk middel, maar ook niet meer dan dat. Docenten lijken vooralsnog de meeste problemen te hebben, nog niet eens met cgo als principe, maar vooral met de wijze van invoering van het cgo. Dat is ook een beeld dat naar voren komt uit een onlangs onder Bve-personeel gehouden enquête. Een meerderheid van de ondervraagden onderschrijft de uitgangspunten van het cgo, maar diezelfde meerderheid is ontevreden over de wijze waarop het cgo wordt ingevoerd (Aob/ITS, 2008). Dat lijkt een bevestiging van de analyse van verschillende onderwijsvernieuwingen die de Commissie Dijsselbloem maakt, en die ze in haar rapport onder woorden brengt: "Zowel bij de basisvorming, de tweede fase als het vmbo verdwijnt de steun voor de vernieuwing, zowel op de werkvloer als in de samenleving, snel. Dit is vooral een gevolg van de onderschatting van de complexiteit van de beoogde vernieuwing, de tijdsdruk en het tekortschieten van benodigde faciliteiten" (Commissie Dijsselbloem, 2008, p. 134). Precies dat lijkt ook met het cgo het geval te zijn. De onderwijsvernieuwing zelf mag, met de nodige nuanceringen omgeven, op steun van alle betrokken partijen rekenen. Door de manier waarop die vernieuwing echter in beleidmatige, bestuurlijke en organisatorische zin ter hand wordt genomen, ontstaan problemen. Daarmee wordt geraakt aan een klassiek beleidsprobleem: aan de opstelling van het formele beleid wordt veel aandacht besteed, maar de uitvoering ervan en vooral de uitwerking in de maatschappelijke praktijk worden vergeten. Ook in deze casus blijkt dat het geval. Vooral het Colo neemt de taak op zich de competentiegerichte kwalificatiestructuur uit te werken. Horizontale afstemming (onder meer met de koepels van onderwijsinstellingen) is problematisch. Maar vooral ook van verticale afstemming met het uitvoerende 'onderwijsveld' lijkt voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet echt sprake te zijn. Samenvattend menen wij uit dit onderzoek in algemene zin drie verklaringen voor een problematische invoering te kunnen afleiden:

- Een gebrek aan eenduidige regie over en toezicht (door de staatssecretaris van OCW) op beleidvorming en implementatie;
- Een gebrekkige afstemming tussen bij de beleidvoering betrokken actoren;
- Een gebrekkig besef van de context waarbinnen de invoering van het cgo zijn beslag moet krijgen.

Op elk van deze mogelijke verklaringen gaan we nog kort in.

4.2.1 Regievoering en toezicht

Het punt van regievoering slaat direct terug op de wijze waarop de staatssecretaris van OCW haar stelselverantwoordelijkheid invult. Ze stelt zich aanvankelijk vooral terughoudend en volgend op. De wensen en opvattingen van betrokkenen in het veld (Colo, MBO Raad, adviserende actoren als ACOA en de Onderwijsraad) zijn leidend.

In retrospectief stellen we vast dat die wijze van invulling aanvankelijk te terughoudend is geweest. Met de interventies die de staatssecretaris van OCW in 2007 doet lijkt zij dat ook impliciet te erkennen, hoewel ze in verbale zin vasthoudt aan een terughoudende invulling van de stelselverantwoordelijkheid voor het (beroeps-)onderwijs. Een dergelijke invulling staat of valt echter met de kwaliteit van de afstemming tussen centrale overheid en betrokkenen in het veld, tussen die betrokkenen onderling, en de kwaliteit van het toezicht (alsmede de terugkoppeling op basis van de uitkomsten van dat toezicht. Dat is, zeker aanvankelijk, niet goed gebeurd. Dat is des te zorgelijker, omdat meerdere actoren al a priori hiervoor gewaarschuwd hebben. In dit rapport citeerden we eerder uit rapporten van de SER en van de Onderwijsraad:

“Het kabinet en meer in het bijzonder de bewindslieden van OCW en LNV, zullen erop toe moeten zien dat de gehanteerde uitgangspunten en procedures leiden tot de gekozen onderwijsdoelen. De medewerking van direct betrokkenen is daarvoor onmisbaar. Dat gaat echter niet altijd vanzelf.” (SER, 1997)

“Er zijn veel actoren bij dit ontwikkelingstraject betrokken. Hierdoor is de kans groot dat de eenduidigheid en de eenvoud van de structuren snel zoek raken. Een krachtige, coördinerende en besluitvaardige rol van de overheid is dan ook gewenst (...).” (Onderwijsraad, 2001, p. 52).

Het is opvallend dat precies datgene waarvoor de Onderwijsraad waarschuwde, gebeurde: samenwerking en medewerking van betrokkenen liet te wensen over, mede door een gebrek aan coördinatie en besluitvaardigheid aan de kant van het ministerie van OCW. Dat is die actoren zelf te verwijten, maar hangt ook samen met het ontbreken van heldere bestuurlijke en beleidsmatige kaders. In die kaders had het ministerie van OCW kunnen voorzien. Een vergelijkbare conclusie zou over de rol van de Tweede Kamer kunnen worden getrokken, namelijk dat zij zich in het proces afwachtend heeft opgesteld. Anderzijds heeft de Tweede Kamer er bij de staatssecretaris van OCW steeds op aangedrongen zorgvuldigheid en het betrekken van alle belanghebbenden te laten prevaleren boven snelheid van invoering van het cgo. De conclusie zou dan kunnen zijn dat de Tweede Kamer te weinig bovenop het proces heeft gezeten, en de staatssecretaris van OCW aanvankelijk te gemakkelijk heeft laten weggelaten met haar beroep op (de beperktheid van) de bestaande stelselverantwoordelijkheid.

4.2.2 Afstemming tussen betrokkenen bij de invoering

Stelselverantwoordelijkheid biedt actoren in het veld veel ruimte om beleid (in casu onderwijsbeleid) vorm te geven en uit te voeren. Dat vergt wel een duidelijke en transparante afstemming van rollen en verantwoordelijkheden tussen die actoren, aangezien een meer hiërarchische besturing en toedeling op dat vlak grotendeels ontbreekt. Het lijkt er op, dat (inhoudelijke en organisatorische) afstemming tussen betrokkenen gebrekkig is geweest. Tot op zekere hoogte leken onderwijsinstellingen (en MBO Raad) aan de ene kant, en bedrijfsleven (en Colo) aan de andere kant eigen definities en interpretaties van problemen en oplossingen te hanteren. Ondanks het bestaan van het gemeenschappelijke procesmanagement is het beeld van deelverantwoordelijken die ieder met hun eigen taak en verantwoordelijkheid aan de slag gaan, maar de wisselwerking tussen die acties goeddeels ontbreekt. Colo is belast met de ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiedossiers, de MBO Raad is vooral bezig met een zo goed mogelijke vormgeving van het beroepsonderwijs. De twee hebben alles met elkaar te maken, maar uit de reconstructie komt niet het beeld naar voren, als zou er van zorgvuldige afstemming tussen Colo, MBO Raad, bedrijven en onderwijsinstellingen sprake zijn geweest. En voor zover van

afstemming wel sprake was, leken de belangen van studerende en studenten niet altijd de boventoon te hebben. De staatssecretaris van OCW heeft dit uiteindelijk onderkend, en in 2007 ingegrepen. In hoeverre met de nieuwe uitvoeringsorganisatie het gebrek aan samenhang en samenwerking wordt ondervangen, moet worden afgewacht.

4.2.3 *Besef van de context waarbinnen vernieuwing plaatsvindt*

Context doet zich in dit proces in drie dimensies voor: (1) de context van het totale mbo, waarbinnen naast de invoering van het cgo nog tal van veranderingen zich voordoen; (2) de context van de uitvoering van cgo in de onderwijspraktijk en (3) context als het geheel aan organisaties, overheden en belangenbehartigers waarin het cgo vorm krijgt.

- (1) Het cgo wordt ingevoerd in een bestaand stelsel van beroepsonderwijs. Invoering van het cgo staat niet op zichzelf, maar heeft allerlei consequenties voor de manier waarop instellingen hun onderwijs organiseren, voor de vereiste vaardigheden van lesgevend en voor de studenten zelf. Andersom kan invoering van cgo niet los gezien worden van een reeks van vernieuwingen ('herontwerp') en veranderingen (bijvoorbeeld de sterk veranderende instroom) waarmee het mbo te maken krijgt. Het is dan weinig zinvol om cgo en de invoering daarvan los te beschouwen.
- (2) Uiteindelijk slaat dat gebrekkige besef van de context waarin een bepaalde verandering plaats heeft, neer op diegenen die met die verandering aan de slag moeten: docenten en studenten. Zij lijken een beetje vergeten te zijn in het invoeringsproces. Het beleidsvormende proces rondom cgo is lang een tamelijk abstracte aangelegenheid gebleven waarbinnen het vooral ging om adequate onderwijsconcepten, en veel minder hoe die concepten in de praktijk van het onderwijs vertaald zouden kunnen worden. Dat blijft niet zonder gevolgen. Vooral onder docenten bestaat veel weerstand. Die weerstand richt zich ook wel op het cgo als zodanig, maar vooral ook op de manier waarop het wordt ingevoerd. Uitvoerenden worden geacht een onderwijsvernieuwing in de praktijk te brengen, zonder dat hen – althans in hun beleving - is gevraagd wat ze daarvan vinden. Bij de professionals die docenten doorgaans zijn, roept zo iets weerstand op.
- (3) Zoals we hiervoor aangaven vond in ieder geval tot voor kort weinig inhoudelijke afstemming plaats tussen de actoren in het veld die geacht werden het cgo gezamenlijk vorm te geven en in te voeren. Men was vooral bezig met eigen definities van problemen en oplossingen en er was over en weer sprake van weinig achting en veel wantrouwen. Eén en ander vormt niet per sé een goede basis voor een gemeenschappelijke besturing van het invoeringsproces van het cgo. Er was geen actor die de verantwoordelijkheid en de regie voor het geheel op zich wilde nemen. De overheid bleef hierbij, met een beroep op haar stelselverantwoordelijkheid en de primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid voor partijen in het veld, tot 2007 goddeels passief.

Zoals we aangaven is die passiviteit inmiddels doorbroken, en lijkt ook het besef voor de contextafhankelijkheid van het proces bij betrokkenen te zijn versterkt. Op welke wijze één en ander uitwerkt op de kwaliteit van de beleidsuitkomst - de invoering van competentiegericht onderwijs en een competentiegerichte kwalificatiestructuur - is thans nog ongewis.

5. Bijlagen

5.1 Geïnterviewde personen

Hugo Hopstaken – Ministerie van OCW

Hans van Nieuwkerk – MBO2010

Ben Rijgersburg – Colo

Ben Roodink – MBO Raad

Marianne van der Weiden – MBO Raad

5.2 Literatuur

- ACOA (Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt), *Een wending naar competenties*, 's-Hertogenbosch, ACOA, 1999
- ACOA, *Over 'hamers' en 'vasthouden' gesproken - vijftienvintig jaar middelbaar beroepsonderwijs in Nederland: terug- en vooruitblik*, 's-Hertogenbosch: ACOA, 2006
- Algemene Onderwijsbond (ism ITS-Nijmegen), *De grote BvE-enquête*, Aob/ITS, 2008
- Bartling [et al], *De uitdaging voor 2005: gevolgen van de competentie gerichte kwalificatiestructuur voor het BVE*, Tilburg: TIAS, 2003
- Berenschot, *De kracht van het herontwerp: onderzoek naar de succesfactoren en risico's van het herontwerp MBO*, Utrecht: Berenschot, 2007
- CINOP, *Leren langs nieuwe wegen*, 's-Hertogenbosch: CINOP, 2006
- CINOP, *Leren in een bewegende omgeving: Derde meting onder experimentele opleidingen 2007*, 's-Hertogenbosch: CINOP, 2007
- Colo, *Samenwerken aan leren: naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur*, Zoetermeer: Colo, 2002
- Colo, *Tijdens verbouwing geopend – Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, Zoetermeer: Colo, 2004
- Colo, *Kwalificaties voor competentiegericht beroepsonderwijs*, Zoetermeer: Colo, 2006
- Colo, *Feiten over de kwalificatiestructuur*, Zoetermeer: Colo, 2008
- Colo, *Prestatiemonitor 2007*, Zoetermeer: Colo, 2008
- Commissie Dualisering, *Beroepsonderwijs langs vele wegen*, Zoetermeer: Ministerie van OCW, 1993
- CPOO, (Commissie Dijsselbloem), *Tijd voor onderwijs: Eindrapport*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2008
- Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2000*, Den Haag: Inspectie van het Onderwijs, 2001
- Inspectie van het Onderwijs, *Competenties: kun je dat leren*, Den Haag: Inspectie van het Onderwijs, 2007
- KEESIE, *De Balansschool: generatie Einstein over herontwerp mbo*, Rotterdam: KEESIE (in opdracht van procesmanagement mbo), 2007
- Kersten, Arno, *Lessen van Dijsselbloem: Competentiegericht onderwijs in mbo*, in: Het Onderwijsblad (2008) 12: 34-37
- KOC Nederland, *Leeswijzer kwalificatiedossiers (2008-2009)*, Nieuwegein: KOC, 2008
- Ministerie van OCW, *Over de aansluiting tussen vraag en aanbod in het middelbaar beroepsonderwijs. Rapport van de Werkgroep IBO beroepsonderwijs*, Den Haag, Ministerie van OCW, 2002
- Ministerie van OCW, *Koers BVE: het regionale netwerk aan zet*, Den Haag: Ministerie van OCW, 2004
- MBO 2010, *Kern van de aanpak*, Ede: MBO 2010, 2007
- MBO 2010, *Plan van Aanpak*, Ede: MBO 2010, 2007
- MBO 2010, *Op weg naar 2010 ... met vertrouwen*, Ede: MBO 2010, 2008
- MBO 2010, *Feiten & Fabels: Procesbericht*, Ede: MBO 2010, 2008
- Onderwijsraad, *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*, Den Haag: Onderwijsraad, 2004

RMO (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling), *Bevrijdende kaders: sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: RMO, 2002

SER, *Versterking secundair beroepsonderwijs*, Den Haag: SER, 1997 (Advies 1997/34)

Wilbrink, Wilma, *Competentiegericht beroepsonderwijs op macroniveau; de visie van kenniscentrum ECABO*, ECABO, 2004

Naar **Tweede Kamerstukken** (stukken met een TK-nummer) is in de hoofdtekst een directe verwijzing opgenomen.