

**Marc van der Meer**

Marc van der Meer is bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt Tilburg University.

E-mail: marc.vandermeer@tilburguniversity.edu

**Max Hoefijzers**

Max Hoefijzers is lid van de Commissie Macrodoelmatigheid mbo.

E-mail: max@hoefijzersadvies.nl

**Onno-Hans Noteboom**

Onno-Hans Noteboom is bestuurder Platform Integraal Ontwerpen.

E-mail: ohnoteboom@gmail.com

Zoveel mensen, zoveel kwalificaties?

# De kwalificatiefunctie en de omkering van de macrodoelmatigheid in het mbo

De beroepspraktijk van het mbo ontwikkelt zich snel en in verschillende richtingen. Hier en daar verdwijnen beroepen, maar vooral worden binnen beroepen nieuwe kennis en vaardigheden gevraagd. Ook de studenten en werkenden veranderen, zij hebben een zeer diverse achtergrond, en toenemend andere preferenties op het punt van leren en werken. De regelgeving in de sector moet daarmee rekening houden. In dit artikel bespreken we het kwalificatievraagstuk in de sector in relatie tot de doelmatigheid van leerwegen.

**Een korte geschiedenis**

Bij de oprichting van de roc's in 1995 was de situatie op de arbeidsmarkt fundamenteel anders dan vandaag. De publieke opdracht van het mbo anno 1995 was: 'Niemand van school zonder diploma'. Niet zonder reden, want toen stroomden veel jongeren tussentijds uit zonder diploma, waarna ze pas bij het begin van het nieuwe schooljaar bij een andere mbo-school konden instromen. In de tussentijd meldden zij zich als jeugdwerkloze voor een uitkering. De arbeidsmarkt kende overschotten: er waren meer mensen

dan banen. Het halen van een startkwalificatie van een gestandaardiseerde opleiding zou dus een goed civiel effect opleveren. Met alle opleidingen onder één dak kon een roc gemakkelijk alle studenten aan een diploma helpen: lukte een opleiding niet, dan lukte het in een andere leerweg (BOL of BBL) of richting meestal wél.

In 2012 is in het kader van het landelijke verbeterprogramma *Focus op Vakmanschap* de kwalificatiestructuur van het mbo generationaliseerd (Onstenk, Van den Berg & Westerhuis, 2023). Er zijn minder dossiers

gekomen en er zijn keuzedelen geïntroduceerd, maar het kwalificatiedossier (c.q. crebo-nummer) vormt nog altijd de actuele grondslag voor het diploma van een beroep.

Opvallend is dat het mbo een kwalificatiestructuur kent en dat dat niet geldt voor het vmbo, de havo of het hbo. Met deze sectoren kwam geen logische verbinding tot stand. Hiermee heeft de overheid tegenstrijdige verwachtingen in het beroepsonderwijs gecreëerd. Inmiddels is de maatschappelijke situatie sterk gewijzigd. De demografische veranderingen (flinke krimp tot ruim 20% in sommige regio's) en de snelle veranderingen in beroepen als gevolg van de digitalisering en informatietechnologie vragen om nieuwe werkwijzen om de publieke opdracht te vervullen. Beroepen ontwikkelen zich in nieuwe combinaties soms over de grenzen van vakgebieden en disciplines heen. Nederland heeft een groot tekort aan vakmensen om de maatschappelijke transities (digitalisering, energie, gezondheidszorg) die op de nationale agenda staan te realiseren. Past hiermee de vormgeving van de kwalificatiefunctie nog bij de opdracht van het mbo?

## 'Niemand van school zonder diploma'.

### Waar de praktijk voorop loopt

Roc's zitten niet stil en zien de bovengenoemde veranderingen ook in eigen huis (Van Amersfoort, Brouwer, Klaijssen, Van der Meer, & Schobben, 2021). In het economisch-administratieve domein, waar ongeveer een derde van de mbo-studenten studeert, neemt de doelmatigheid van de opleidingen af. Administratieve processen in bedrijven en instellingen worden geautomatiseerd en ook de andere bedrijfskundige beroepen veranderen. Veel studenten weten nog niet wat ze willen en gebruiken de opleiding voor algemene ontwikkeling en stromen uiteindelijk door naar het hbo. In Rotterdam is een manifest 'Vrije Zones' gepubliceerd om de doorstroom te vergemakkelijken en cross-overs mogelijk te maken (economie en zorg, economie en

haven, etc;). Ook wordt gekeken naar het valideren van leeruitkomsten (Denktank Rotterdam, 2021). De CMMBO heeft in het advies 'Van opleiding naar opleiden' gesteld dat het economisch-administratief onderwijs ruimte moet maken voor flexibele, meer persoonlijke maatwerkroutes gericht op de actuele vraag vanuit het regionale werkveld. Het ontwerpen en organiseren van onderwijs in vaste opleidingen wordt losgelaten. Het is niet toevallig dat de kwalificatiestructuur in Zakelijke Dienstverlening in antwoord op deze ontwikkelingen onlangs is vereenvoudigd. Hetzelfde geldt in de wereld van de techniek. Bij het VISTA college in Zuid-Limburg zijn binnen de condities van demografische krimp technische opleidingen gecombineerd. Verschillende curricula starten met een oriëntatiejaar en pas daarna vindt specialisatie plaats. In de specialisatiefase wordt gebruik gemaakt van integrale beroepsopdrachten met 'challenge based learning'. Ook wordt bij enkele opleidingen samengewerkt met het hbo en het bedrijfsleven in een contextrijke omgeving. In de modulair opgebouwde BBL worden verschillende disciplines gecombineerd in één curriculum en kan men gedurende het gehele jaar instromen zodat initieel en postinitieel gecombineerd kunnen worden (Van Kampen, 2021). Opvallend genoeg is de BOL gekrompen, maar zijn de BBL-richtingen sterk gegroeid. Deze aanpassing van het leerplan duiden wij aan als een omkering van de macro-doelmatigheid. De CMMBO (2022) laat zien hoe drie krimpregio's zorgdragen voor een minimaal dekkend opleidingsaanbod, vooral voor de tekortberoepen. De roc's in deze regio's zoeken de grenzen van het opleidingsstelsel op door deelprogramma's waar mogelijk te combineren. Daarmee ontstaat dus flexibiliteit in leerwegen, onafhankelijk van de kwalificatiestructuur.

### Kansrijk opleiden?

Ondanks deze en andere door het onderwijs zelf aangestuurde vernieuwingen zijn er in het bedrijfsleven zorgen over de kwalificatie- en selectiefunctie van het beroepsonderwijs. Met name door de werkgeversvereniging Techniek NL is in de media gewezen op de noodzaak de toeleiding tot de arbeidsmarkt bij te sturen. Dit leidde recent tot het advies 'Kansrijk

Opleiden' van de daartoe door de Minister ingestelde Commissie-Asscher (2022). De vraag luidde hoe studenten meer gericht kunnen worden opgeleid voor kansrijke beroepen in plaats van voor beroepen waar weinig vraag naar is. Het gaat dan dus met name om de regels ten aanzien van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. Kansrijk opleiden wordt gedefinieerd als *'Samen met het bedrijfsleven opleiden tot zich permanent ontwikkelende vakkrachten, met een kansrijk perspectief op een duurzame loopbaan en bestaanszekerheid.'* Het opleiden zou dus meer arbeidsmarktgericht of arbeidsmarktrelevant moeten gebeuren. Dit betekent dat zowel de inhoud van de opleiding als het opleidingsvolume aansluit bij de

behoefte van de arbeidsmarkt. Dat is goed voor de bedrijven en goed voor de arbeidskansen van studenten. Aldus dit rapport.

Was het maar zo eenvoudig...

Dat is het namelijk niet. Ten eerste wordt daarmee geen recht gedaan aan de diepgang van de veranderingen op de arbeidsmarkt. De vraag naar opgeleiden kan immers snel veranderen (denk aan de dubbele economische dip van 2008-2009 en 2012-2013 of aan de recente coronacrisis). Zo stelde Asscher (2014) toen nog als vicepremier in zijn SZW-rede dat er sprake zou kunnen zijn van technologische werkloosheid voor het middenniveau van de arbeidsmarkt. Dit beeld werd kort daarna gelogenstraf toen de economie weer



aantrok en in alle sectoren weer vacatures voor mbo-ers ontstonden. Wel veranderen de taken. Techniek vraagt steeds meer inzicht in samenhang omdat de systemen complexer worden terwijl de herhalende handelingen geautomatiseerd worden. In de basis van de arbeidsmarkt kennen teveel banen slechte juridische bescherming en arbeidsvoorwaarden, waardoor werkenden er geen bestaanszekerheid mee op kunnen bouwen. Tenslotte is er een bindingsprobleem op de arbeidsmarkt in sectoren en bedrijven die onvoldoende in staat zijn nieuwe intreders vast te houden (denk aan de installatiebranche, het onderwijs en de verpleging). Het is dus steeds minder eenvoudig een betrouwbaar patroon op te stellen voor hoeveel mensen met welke kennis en vaardigheden aan een opleiding zouden moeten of kunnen beginnen.

## In het werk van vakmensen komen doe- en denkarbeid samen.

Arbeidsmarktrelevant opleiden kijkt bovendien te eenzijdig naar opleiden. Het ziet opleiden en werken als los van elkaar staande systemen: de wereld van school en opleiden en de wereld van werken en ondernemen. Bij kansrijk opleiden, spreken wij liever over talentontwikkeling, zoals ook opgenomen in de nieuwe werkagenda voor het mbo. We vinden het van belang om naast de inhoudelijke kennis en vaardigheden zoals beschreven in het kwalificatiedossier (KD) ook meta-vaardigheden ('capabilities') te verwerven waarmee de werkende het werk permanent leert te verbeteren. De reflectie op de geleverde prestaties en op de eigen competenties leiden tot innovatie en een leven lang leren, gericht op duurzame loopbanen.

### Driedimensionale insteek

Waar het kabinet, de SER en TNO spreken over 'skills en vaardigheden', pleiten wij voor aandacht voor

capabilities gericht op ontwikkelingscapaciteit of het vermogen tot bekwaamheid - naar Amartya Sen en Martha Nussbaum. De wetenschappelijke inzichten over capabilities hebben we verder uitgewerkt op basis van sociotechnische inzichten over de kwaliteit van arbeid. Zelfsturing en zelfregulering staan daarin centraal. Deze inzichten (voortbouwend op Hoefijzers, Lohman, Van der Meer & Noteboom, 2021a) zijn:

1. We gaan uit van het principe van betekenisvol en natuurlijk leren (vergelijk Martens, 2019). Lerenden (studenten, nieuwe intreders) zoeken naar betekenisgeving, erbij horen, gehoord en gezien worden, gewaardeerd worden, en ze willen betrokken zijn bij anderen en bij maatschappelijke ontwikkelingen. Ze streven naar zelfontplooiing en maken persoonlijke keuzes, maar moeten daarbij vaak nog begeleid en geholpen worden.
2. Door handelen ontstaat structuur. De kern van de benadering is dat doe-arbeid niet alleen maar routinewerk is. In het werk van vakmensen komen doe- én denkarbeid samen. Het gaat niet alleen om creatievermogen (iets maken of produceren), maar tevens om reflectie op de uitvoering: kunnen verbeteren, vernieuwen en veranderen en bijdragen aan het leer- en werkproces door samenwerking en co-creatie met anderen. De combinatie van doe-arbeid en denkwerk komt samen in kennisdeling, die een enorme vlucht heeft genomen als gevolg van de digitalisering. Natuurwetenschappelijke, technologische, ontwerpgerichte en toegepast wiskundige kennis is met de opkomst van kunstmatige intelligentie voor het beroepsonderwijs des te urgenter geworden (Hoefijzers, Lohman, Van der Meer & Noteboom, 2021c). Daarom schiet de in Nederland gehanteerde naamgeving van praktisch en theoretisch opleiden tekort: goed vakmanschap integreert juist denken en doe-arbeid.
3. Integraliteit door samenwerking in de keten. De context van de actuele beroepspraktijk wordt vertaald naar de leerpraktijk van studenten in de vorm van projecten en kansrijke stages, in plaats van het uitsluitend via een relatief vaststaand cur-

riculum. De ontwikkeling van de studenten speelt zich af in *'learning communities'*, waar studenten met anderen samenwerken en samen leren onder begeleiding van docenten en professionals uit het bedrijfsleven.

We pleiten dus voor een geïntegreerde visie op leren en werken als we spreken over 'kansrijk opleiden'. Een visie die gericht is op de totstandbrenging van permanente verbeteringen, met reflectie op de eigen competenties, en kennisdeling van de resultaten. Dat leidt tot meer motivatie en werkplezier van de student cq. werkende en daarmee tot optimale arbeidsverhoudingen (in diverse vormen). Daarmee zal een student cq werkende leren inspelen op de doorlopende veranderingen in het werk. Daardoor zal bovendien de arbeidsproductiviteit en de innovatie bevorderd worden, gericht op behoud van werknemers in bedrijven en sectoren in een sfeer van goed werkgeverschap.

### **Van oude naar nieuwe conventies**

Wij zijn van mening dat het mbo gebaat is met een nieuwe publieke opdracht: 'Het door leren en werken verbinden van talenten van jongeren en volwassenen aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving' (Hoefijzers e.a., 2021 a). De huidige kwalificatiesystematiek is in onze ogen niet langer toereikend gezien de dynamiek op de arbeidsmarkt. Dat wil niet zeggen dat alles uit de huidige structuur overboord moet worden gegooid. Kwalificatiedossiers bevatten nog steeds deugdelijke en noodzakelijke beschrijvingen van de actuele vakkennis en vaardigheden en kunnen een referentiekader voor de afronding van een initiële opleiding blijven. Maar de overlap tussen kwalificaties moet verminderen, en er moet meer aandacht zijn voor technologische toepassingen. Ook metacognities ontbreken teveel, terwijl die van belang zijn voor het bereiken van de gewenste leeruitkomsten.

Dat betekent dat het onderwijs de student moet leren kennen en uitgaan van diens persoonlijke talenten om die tot ontwikkeling te brengen. Het uitschenken van een vastliggend curriculum past niet meer in dit mensbeeld. Er is socialisatie en specialisatie nodig.

Studenten oefenen zich in hun ontwikkeling van de beheersing van eenvoudige naar meer complexe taken. De startende student moet zelfregie ontwikkelen en zich leren oriënteren op werkgeluk en zelfontplooiing. Dat betekent dat de crebo-beschrijvingen en examenopdrachten niet langer leidend zijn, maar voorwaardenscheppend en ondersteunend. De innovatiedimensie krijgt vorm in teamgerichte leeropdrachten.

## **Het onderwijs moet de student leren kennen en uitgaan van diens persoonlijke talenten om die tot ontwikkeling te brengen.**

In een vereenvoudigde kwalificatiestructuur moeten gestructureerde combinaties van kennis, vaardigheden en attitude worden opgenomen. De kwalificatiestructuur in het mbo wordt modulair opgebouwd, maar wel in onderlinge samenhang, met meer ruimte voor generieke kennis en vaardigheden (capabilities), naast de vakspecifieke en sectorgerichte concretisering van het leerplan. De assemblage van kwalificaties bestaat voor een deel op regionaal niveau, met zeggenschap van regionale bedrijven (Hoefijzers, Lohman, Van der Meer & Noteboom, 2021 b). Binnen deze modulaire opbouw krijgt levenslang leren meer kans, doordat nieuwe combinaties van erkende kwalificaties ontstaan. De landelijke organisaties in het mbo moeten daaraan dienstbaar zijn. De spelregels in de sector en de wet- en regelgeving volgen de beschreven oriëntaties. Nationale bekostiging van kwalificaties en daarop gerichte opleidingsdelen is een goed renderende overheidsinvestering ten behoeve van een vitale samenleving. Tevens is meer inhoudelijke samenwerking wenselijk met het vo en het hbo (gezien de doorstroom en samenhang). De omkering van de

macrodoelmatigheid wordt via een nieuwe publieke opdracht in de kerntaak van het mbo verankerd. Veel van bovengenoemde nieuwe praktijken zijn al te vinden in het huidige mbo (Rotterdam, Zuid-Limburg), zodat het vermogen een nieuwe publieke opdracht te realiseren al volop aanwezig is. Het is zaak om deze nieuwe ontwikkelingen te leren doorgronden, omdat deze de praktijk van het onderwijs gemakkelijker kan maken en minder bureaucratisch, waarbij de tevredenheid van alle betrokkenen sterk kan toenemen. Met een nieuwe publieke opdracht krijgt het mbo, net als in 1995, nieuwe vrijheid van handelen. ■

## Referenties

- Amersfoort, W. van, C. Brouwer, A. Klaijns, M. van der Meer, J. Schobben (2021). *Eindrapportage fase 2 voor een toekomstperspectief op het beroepsonderwijs in 2030*. Ministerie OCW.
- Commissie-Asscher/Taskforce Doelmatigheid (2022). *Kansrijk opleiden*. S-BB.
- CMMBO (2022). *Regionale opleidingsmogelijkheden in het mbo voor arbeidsmarkttekorten*. Ministerie OCW.
- Denktank economisch beroepsonderwijs Rotterdam (2021). *Manifest voor een toekomstbestendig Achtergrondstudie economisch beroepsonderwijs Rotterdam*. Hogeschool Rotterdam, InHolland, Albeda College, ROC Zadkine.
- Hoefeijzers, M., T. Lohman, M. van der Meer en O.H. Noteboom (2021 a). Een nieuwe publieke opdracht voor het mbo, *Vakblad Profiel*, mei, pp. 5-9.
- Hoefeijzers, M., T. Lohman, M. van der Meer en O.H. Noteboom (2021 b). Generieke en specifieke competenties in de regio. *Vakblad Profiel*, juni, pp. 20-24.
- Hoefeijzers, M., T. Lohman, M. van der Meer en O.H. Noteboom (2021 c). Het mbo gat. Bestaat het en hoe lossen we het op? *Vakblad Profiel*, juni, pp. 20-24.
- Kampen, F. van (2021). *Verbinden*. Vista College.
- Martens, R. (2019). *We moeten spelen. Wat onderwijs heeft aan een verkenning van de natuur*. NIVOZ.
- Onstenk, J., J. van den Berg, A. Westerhuis (2023). *Van beroep naar onderwijs en terug: een verhaal van twee werelden. 25 jaar Wet educatie en beroepsonderwijs*.: ECBO.